

REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. MARZO 2017

La Constitución de la Ciudad de México desde la perspectiva de derechos humanos



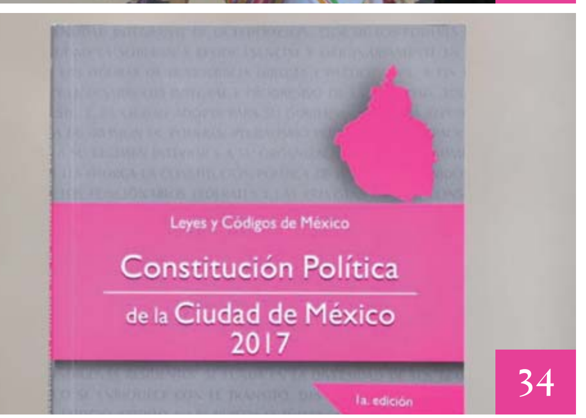
NÚMERO 3, AÑO XV, MARZO 2017

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año XV, número 3, marzo de 2017, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. ISSN: 2395-9940.


4


22


Leyes y Códigos de México
Constitución Política
de la Ciudad de México
2017
1a. edición
34


52


ombudsmóvil
CDHDF
60

Contenido



Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

La Constitución Política de la Ciudad de México: progresista y de avanzada

Editorial

Los cambios institucionales y políticos que ha vivido la capital del país en las últimas décadas son de gran importancia para nuestra vida democrática, por lo que la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México –efectuada el pasado 5 de febrero de 2017– es un referente trascendental, ya que define las bases y los principios que configuran el andamiaje institucional y organizativo de la ciudad.

El texto constitucional local es el resultado de un esfuerzo amplio, de un proceso transparente, abierto, donde se plasmaron las propuestas, y cada artículo se votó con mayoría calificada, y para la que confluyeron organizaciones de la sociedad civil, actores sociales y del ámbito académico.

En este contexto, y ante las impugnaciones que se han realizado ante la Suprema Corte de Justicia de Nación (SCJN) contra la reciente Constitución de la Ciudad de México, desde la CDHDF se considera que dichas acciones legales representan un obstáculo que busca desestimar los derechos establecidos en el texto constitucional local y dejar en manos del Poder Judicial la determinación de los contenidos normativos.

Por lo tanto, esta edición de *Dfensor* pretende contribuir al debate y abonar a la jornada informativa que desde este organismo autónomo inició para que las personas conozcan los derechos ya reconocidos en la capital del país y el riesgo de que procedan dichas acciones de inconstitucionalidad.

Es importante tener presente que a nadie se le han regalado derechos, los derechos humanos que se gozan en esta ciudad se han conquistado, han costado amenazas, intimidaciones e incluso vidas; es por ello que esta Comisión no escatimará esfuerzos para que no haya ningún retroceso y que todos los derechos adquiridos y manifiestos en la Constitución de la capital del país, se mantengan y prevalezcan, de lo contrario, se corre el riesgo de caer en el centralismo y el autoritarismo, lo que obstaculizaría el óptimo desarrollo de nuestra democracia.

Por ello, la CDHDF exhorta de manera respetuosa a la SCJN a que atienda a los principios en materia de derechos humanos y escuche a las partes interesadas antes de dar una resolución. Asimismo, conmina a las personas que habitan y transitan esta gran ciudad, a que se unan para informarse y actuar en consecuencia, así como para exigir el cumplimiento cabal de sus derechos humanos. D



Fotografía: Banco de imágenes Pixabay <https://pixabay.com/es/>.

La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México

Alejandro Encinas Rodríguez*

* Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue diputado federal en las LIII, LV y LX Legislaturas; secretario del Medio Ambiente, secretario de Desarrollo Económico y jefe de Gobierno del Distrito Federal entre 1997 y 2006. Presidió la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y actualmente es senador de la república.

La Constitución Política de la Ciudad de México es laica, de derechos, con un alto contenido social, cuyo eje vertebrador no es la autoridad, sino las personas, además reconoce la diversidad cultural de esta ciudad cosmopolita en la que se plantea un compromiso serio para enfrentar y revertir la desigualdad estructural que prevalece en la urbe, analiza el autor del presente texto.

A lo largo de su historia, la Ciudad de México ha sido el escenario de innumerables luchas políticas y movimientos sociales, que han marcado de manera indeleble la vida política nacional y que han dado como resultado la construcción de una ciudadanía que se ha caracterizado por su elevado nivel de participación política y conciencia cívica, lo que ha permitido que, independientemente de las limitaciones impuestas por la naturaleza jurídica del entonces Distrito Federal, la capital de la república se erigiera como una isla de derechos y libertades que se han venido construyendo, generación tras generación, bajo la convicción de que los derechos no los otorga la autoridad, sino que se conquistan. En palabras de María Zambrano, "la democracia es ese orden en el que no sólo está permitido, sino que es exigido el ser persona".[1]

Nadie puede negar la trascendencia y las grandes aportaciones al desarrollo de esta cultura ciudadana de los movimientos por la autonomía y la democracia sindical de los trabajadores ferrocarrileros en los años cincuenta; de los maestros y médicos en los años sesenta, o de la tendencia democrática del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM)[2] y de los trabajadores universitarios en los años setenta. Menos aún la importancia de la ruptura cultural que representó el movimiento estudiantil de 1968 que confrontó a un régimen autoritario que había asfixiado todos los espacios de participación política.

Hay que recordar también la insurgencia cívica tras los sismos de 1985, cuando una sociedad indignada salió a rescatar a las víctimas del siniestro y a reconstruir la ciudad ante el pasmo de una autoridad incompetente y ajena ante la tragedia; la irrupción político electoral de 1988, la ruptura de la Corriente Democrática con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el surgimiento del Frente Democrático Nacional; el plebiscito ciudadano por la democratización de la Ciudad de México en 1993, que abrieron paso, junto con

las acciones del Movimiento Urbano Popular y el surgimiento de los movimientos feministas, ambientalistas, de defensores de los derechos humanos o de la diversidad sexual, al cambio de régimen de gobierno en el Distrito Federal y a la elección de sus autoridades.

Por ello, no debe sorprender que la Constitución Política de la Ciudad de México sea una constitución laica, de derechos, con un alto contenido social, cuyo eje vertebrador no es la autoridad, sino las personas, que reconoce la diversidad cultural de esta ciudad cosmopolita en la que se plantea un compromiso serio para enfrentar y revertir la desigualdad estructural que prevalece en la urbe.

Desde la elaboración del proyecto del grupo redactor se partió de la convicción de retomar esta experiencia histórica de cara al porvenir y se plantearon como ejes rectores del nuevo ordenamiento: el derecho a la vida digna, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la ciudad; y a diferencia de las contrarreformas que han minado la Constitución Política del país, se fortaleció la reivindicación del interés de lo público, de lo que es de todos, y se sentaran las bases para garantizar a todas las personas el ejercicio de sus derechos individuales, sociales y colectivos para decidir sobre su forma de vida, sus hábitos y costumbres, sin injerencia alguna del Estado ni de ninguna otra persona o grupo de poder.

La constitución asume el derecho a la vida digna como una condición inherente al desarrollo sustentable y democrático, conforme a los estándares más altos de bienestar. Para garantizar este derecho la autoridad deberá adoptar las medidas necesarias para erradicar de manera progresiva las desigualdades estructurales y la pobreza, promoviendo el desarrollo sustentable hasta alcanzar una justa distribución de la riqueza y mejorar el ingreso de las personas, sus familias y de los grupos sociales en el ámbito territorial.

Una de las principales aportaciones de la Constitución local al desarrollo democrático social e institucional es el establecimiento de mecanismos para la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos de las personas, así como de las distintas formas de organización para exigir su protección y cumplimiento.

El derecho a la ciudad se establece como la base de las políticas del desarrollo humano y del ordenamiento territorial adoptando como sus principales componentes: la función social del suelo y de la ciudad, su gestión democrática, el respeto del espacio público, el derecho a un medio ambiente sano, señalando la corresponsabilidad necesaria entre el gobierno y los ciudadanos para proteger, preservar y restaurar el medio ambiente. La ciudad es de sus habitantes, de quienes la visitan o transitan, quienes tienen el derecho inalienable a su uso y disfrute.

Una de las principales aportaciones de esta constitución al desarrollo democrático social e institucional es el establecimiento de mecanismos para la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos de las personas, así como de las distintas formas de organización que decidan adoptar para exigir a la autoridad su protección y cumplimiento, estableciendo además dentro del derecho a la justicia, la atención a las víctimas y la reparación del daño.

El debate en torno a la Carta de Derechos suscitó algunas de las controversias más relevantes en la Asamblea Constituyente, así como el mayor número de iniciativas presentadas tanto por las diputadas y diputados constituyentes (244); como por la ciudadanía (584), que fueron desahogadas en un gran número de audiencias públicas y reuniones de trabajo, lo que dio como resultado una Carta de Derechos progresista y de avanzada, fiel reflejo de las causas sociales y del espectro multicolor de los innumerables rostros y facetas de nuestra ciudad.

Los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México

Los 50 derechos contenidos en la Constitución conformarán un nuevo paradigma constitucional en la vida nacional, al incorporar y ampliar los principios libertarios para el ser humano,

dando un nuevo impulso a la reforma que en 2011 elevó a rango constitucional los derechos humanos de las personas, reconociendo la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

La Constitución parte del principio de que la dignidad humana es inviolable. Otorga la protección más amplia a todas las formas que adopten las estructuras familiares, el matrimonio igualitario, la diversidad sexual, los derechos sexuales y reproductivos, la maternidad y la paternidad.

Establece como objetivos la erradicación de la desigualdad y el derecho a la alimentación adecuada; la prohibición de toda forma de discriminación; la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres; la libertad de las personas para asociarse; el derecho a una vida libre de violencia; así como el derecho a no sufrir, a no prolongar innecesariamente la vida ante padecimientos graves y a morir con dignidad.

La ciudad se reconoce pluricultural y como un espacio de refugio y asilo; asume un enfoque metropolitano y alienta la participación ciudadana en la planeación del desarrollo urbano y territorial, estableciendo expresamente la prohibición a la privatización de los servicios de distribución, abasto y drenaje del agua, la cual es considerada un bien público y un derecho humano, así como de los servicios de recolección de residuos sólidos.

La ciudad es un espacio educador, donde todas las personas tienen derecho a la educación en todos los niveles, al aprendizaje continuo, a la educación artística y al deporte, así como a diversos apoyos para garantizar su permanencia en el sistema educativo.

Establece el derecho al acceso y a la participación individual y colectiva en la cultura, al uso de tecnologías de la información y la comunicación, al uso gratuito de internet en los espacios e instalaciones públicas; reconoce la creatividad y respeta la cultura personal y comunitaria.

Los principios que orientan el sistema de salud pública se encaminan a alcanzar la más alta calidad posible y la cobertura universal de la in-


Fotografía: Banco de imágenes Pixabay <https://pixabay.com/es/>.

La Constitución refrenda a la ciudad como un espacio de libertades, de respeto a todas las creencias religiosas y convicciones filosóficas; la libertad de expresión y manifestación de las ideas; el libre ejercicio del periodismo.

fraestructura para la prestación de los servicios de atención médica y hospitalaria, garantizando el abasto gratuito y oportuno de medicamentos.

Se reconocen los derechos de las personas con discapacidad para desarrollar sus capacidades en pos de su autonomía, su inclusión social, el diseño universal y los ajustes razonables que se requieren en espacios e instalaciones accesibles, la rehabilitación integral y el fortalecimiento de las lenguas alternas para contribuir a la comunicación y la formación de personas con necesidades especiales, a lo que se suma la creación de un sistema público de cuidados conformado por gobierno y sociedad, donde la autoridad deberá establecer mecanismos de apoyo para las personas y familias que atienden a personas dependientes para lograr el desarrollo de ambos.

Se establece el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como la obligación de las autoridades para adoptar las medidas necesarias para erradicar la discriminación, la desigualdad y la violencia de género, estableciendo el derecho a la paridad en la representación popular y en todos los órdenes de la función pública.

La ciudad debe ser solidaria y productiva, garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes y el derecho de las y los trabajadores informales a realizar un trabajo digno, ampliando los beneficios a las y los trabajadores formales respecto a la legislación federal, así como la reivindicación de la libertad y la autonomía sindical.

Los programas sociales hasta ahora implementados, como la pensión universal para las personas mayores, se han elevado a rango constitucional y si bien no se alcanzó el acuerdo para crear el ingreso básico universal, se estableció el concepto de ingreso mínimo vital, para que de manera progresiva se atienda y mejore la calidad de vida de la población en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad, lo que permitirá al momento de que entre en vigor la nueva norma, sacar de la pobreza extrema a 250 mil capitalinos. Asimismo, se establece la obligación para que la autoridad proteja los derechos de las personas y familias en situación de calle.

Se establece como principio rector el interés superior de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, quienes tienen derecho a su autonomía progresiva, a la atención integral, la garantía a su identidad individual y colectiva, al libre desarrollo de su personalidad y a la participación en los ámbitos de la política, la economía, la sociedad y la cultura, así como el derecho a la educación, al trabajo digno y a la vivienda.

Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes son sujetos plenos de derechos, respetándose su derecho a la autodeterminación, a sus formas tradicionales de organización, de representación y de sus prácticas culturales; gozando del derecho a la consulta previa, libre e informada sobre acciones que pudieran afectarles.

Se establece el derecho al buen gobierno bajo los principios de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que deberán aplicarse en todas las instituciones de la administración pública y a los particulares que reciban o administren recursos públicos, así como a los beneficiarios de los programas sociales, a fin de enfrentar la corrupción que daña la institucionalidad, la confianza y el erario, estableciendo dentro de los instrumentos, que parta del ejercicio de la democracia directa y la revocación de mandato.

La Constitución refrenda a la ciudad como un espacio de libertades, de respeto a todas las creencias religiosas y convicciones filosóficas; la libertad de expresión y manifestación de las ideas; el libre ejercicio del periodismo: la cláusula de conciencia, la protección a periodistas, el derecho de réplica, y reconoce el derecho a la protesta social como un derecho individual y colectivo.

Conclusión

A pesar de los malos augurios de quienes apostaron al fracaso del proceso constituyente, la Constitución se aprobó en tiempo y forma, pero más importante es el acuerdo logrado en sus contenidos por las y los diputados constituyentes, el acuerdo político más importante alcanzado en las últimas décadas, desde las reformas que dotaron de autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral –hoy Instituto Nacional Electoral– y la que permitió la elección de las autoridades en el Distrito Federal. Se trata de un triunfo de la buena política que demostró, ante el deterioro y el descrédito de nuestra vida institucional, que es posible construir acuerdos sin demérito de nuestras convicciones.

No han faltado detractores que pretenden demeritar lo alcanzado, quienes consideran que se trata de una Constitución asesina al establecer el derecho a una muerte digna, quienes cuestionan el exceso de derechos reconocidos o la consideran cursi y rebuscada, de ser repetitiva y estar mal redactada. Se trata de los críticos de siempre, de quienes no alcanzan a asumir la dimensión social de sus contenidos ni a entender que asistimos a un debate político plural, no a un taller literario.

En contraparte, el Sistema de Naciones Unidas en México y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe consideran nuestra primera Constitución como un documento histórico que encara con solidez y profundidad los desafíos centrales de la agenda del desarrollo, la paz y los derechos humanos para 2030.

En la Constitución no hay regresión alguna en los derechos y garantías alcanzados por los capitalinos. Por el contrario, se amplían y fortalecen. La ciudad seguirá siendo un espacio incluyente, abierto para cualquier persona, grupo étnico, político, social o religión, y a toda expresión cultural, donde es obligación de la autoridad garantizar las condiciones para la convivencia cívica.

Retomo la cita de la filósofa Hannah Arendt, presentada en la tribuna de la Asamblea Constituyente por la diputada Marcela Lagarde al fundamentar el dictamen de la Comisión: "Todas las personas tenemos derecho a tener derechos. Eso es lo que nos permite ser sujetos de derechos y a partir de eso entonces podemos aspirar a delinear nuestra sociedad".[3] D

NOTAS

1 María Zambrano, *Persona y democracia*, Barcelona, Anthropos, 1988, p. 133.

2 El Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana es un sindicato nacional de la industria eléctrica, perteneciente a la Confederación de Trabajadores de México, integrado por hombres y mujeres de la clase trabajadora que prestan sus servicios en las industrias eléctrica, energética, exploración y explotación de recursos geotérmicos, hidrocarburos, así como todos los servicios y actividades conexas. Para información *in extenso véase* <http://www.suterm.org.mx/es/>, página consultada el 3 de marzo de 2017.

3 Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998, 609 pp.


Fotografía: Verónica López/CDHDF.

La progresividad de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México

Miguel Concha Malo*

* Director general del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C. Miembro del Grupo Redactor convocado por el jefe de Gobierno para elaborar la Iniciativa de Constitución que se presentó el 16 de septiembre a la Asamblea Constituyente.

En el presente texto el autor refiere algunas de las razones del porqué la Constitución Política de la Ciudad de México representa un esfuerzo encomiable en la búsqueda de una ciudad garantista, que aspira a ser un texto fundamental que funja como una carta de navegación ciudadana para alcanzar la realización más plena de los derechos humanos para todas las personas que viven o transitan en ella.

La actual Constitución Política de la Ciudad de México es uno de los nuevos instrumentos legales con los que cuenta la ciudad, ciertamente con relevancia en el panorama local, federal e incluso internacional, pues entre otras muchas cualidades ofrece una invaluable oportunidad para armonizar las leyes locales con los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos aprobados por nuestro país.

Otra de sus cualidades es, sin duda, la construcción plural e incluyente con la que se llevó a cabo. Podríamos pensar en efecto que, como en muchas otras ocasiones, este conjunto de normas se realizaría de una forma más bien burocrática y cerrada, sin incluir de manera activa a la sociedad civil en general y a las organizaciones sociales en particular. Sin embargo, esta Constitución tuvo como característica desde su redacción como anteproyecto –que elaboró un grupo de expertas y expertos en varias disciplinas y defensoras y defensores de derechos humanos convocado por el jefe de Gobierno–, la participación activa de la sociedad civil y sus organizaciones. Además, un determinado porcentaje de la Asamblea Constituyente, aunque insuficiente, fue elegido por las y los habitantes de la ciudad. Así fue como se pretendió que las demandas y expresiones de la ciudad estuvieran representadas en la Asamblea Constituyente.

Otro aspecto importante es que le garantiza un cierto grado de autonomía a la Ciudad, en el sentido de reconocer, como no lo había hecho antes otro instrumento, derechos plenos, ya que, como explica Clara Jusidman, esta Constitución "recupera para la ciudad y sus habitantes una

Durante la discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México fue sin duda relevante el tema de la progresividad como principio rector del cumplimiento de los derechos humanos,

serie de derechos que de alguna manera eran conculcados y muchos de ellos dependían de decisiones del gobierno federal o del Congreso de la Unión".[1]

Nos queda claro que la Constitución debe de ser un documento para todas y todos, y que en una sociedad tan diversa como la Ciudad de México es importante que este documento sea asequible para todas las personas. Por lo mismo, es indispensable subrayar lo que dice el artículo trigésimo octavo transitorio de esta nueva Constitución, el cual, refiriéndose a la apropiación del texto constitucional por la ciudadanía, ordena que "deberá ser accesible a todas las personas, por lo que las autoridades tomarán las medidas apropiadas para que sea adaptada y traducida a las diversas lenguas originarias que se hablan en la Ciudad de México, y a todos los formatos accesibles de manera gratuita para cualquier persona".[2]

Como podemos observar, estas son algunas razones a propósito de cómo la Constitución representa un esfuerzo encomiable en la búsqueda de una ciudad garantista que aspira a ser un texto fundamental que funja como una carta de navegación ciudadana para alcanzar la realización más plena de todos los derechos humanos.

Durante la discusión y aprobación de la Constitución fue sin duda relevante el tema de la progresividad como principio rector del cumplimiento de los derechos humanos, ya que durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, mandatada por la reforma política del Distrito Federal, se manifestó la preocupación acerca de la posibilidad de que en la nueva Constitución se registraran retrocesos en el catálogo de derechos que en esta ciudad ya se han


Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

ganado a lo largo de la historia, así como en los derechos contenidos en la Constitución federal y en otras normas obligatorias del Estado mexicano, como son los tratados en la materia que el país ha aprobado en el ámbito internacional.

Esta preocupación tenía sentido, ya que si bien 60 diputados y diputadas constituyentes de la Asamblea fueron resultado de una elección popular, los 40 restantes fueron designados y designadas por el presidente (seis), el jefe de Gobierno (seis), la Cámara de Diputados (14) y la Cámara de Senadores (14). Ante esta conformación de la Asamblea, que de entrada no cumplía a cabalidad con el principio de la soberanía popular, pues sus 100 integrantes debieron haber sido electos por la ciudadanía, emergía siempre la pregunta acerca de los contenidos que podrían quedar en la Constitución, tomando como base el texto de la iniciativa presentada por el jefe de Gobierno el 16 de septiembre de 2016 a la Asamblea Legislativa, elaborada por el Grupo Redactor, del que hicimos mención más arriba.

La respuesta a esta preocupación consistió también en argumentar con el principio de la progresividad de los derechos humanos, ya que éste es clave para su vigencia, y debe ser respetado por el Estado, cualesquiera que hubieran sido las correlaciones políticas y partidistas que estaban en disputa en la Asamblea. Entendemos la *progresividad* como un concepto que "involucra tanto gradualidad como progreso".[3] Gradualidad, en el sentido de que "la efectividad de los derechos no se logrará de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso evidencia que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar".[4] Podemos también utilizar para este efecto la definición que sobre este principio se esgrimió en el marco de la reforma constitucional federal en materia de derechos humanos de 2011:

> El principio de progresividad se emplea como un principio rector para todos los derechos humanos, desde la óptica de no regresividad respecto de su reconocimiento. En este sentido, el Estado adquiere la obligación de establecer medidas necesarias para su realización y para no dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.[5]



Esta Constitución representa con todo un proyecto perfectible, ya que la lucha por la progresividad de los derechos humanos no termina allí. Se trata de una lucha constante que debe llevarse a cabo no sólo en los espacios legales, sino también en las jurisprudencias.

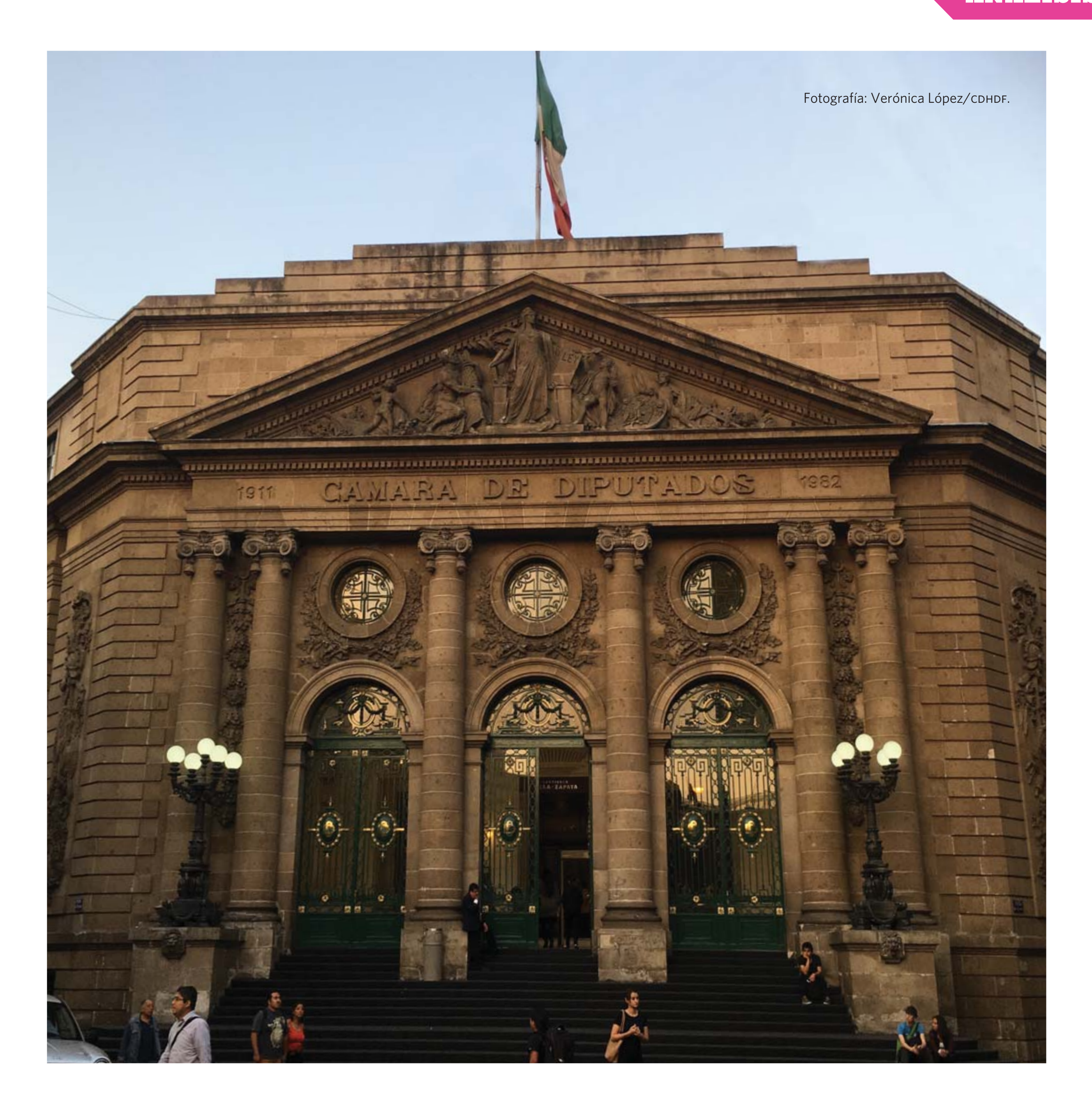
Es decir, que la Constitución de la Ciudad de México debió acatar los derechos ya consagrados en la Constitución federal y en los tratados y convenios internacionales que México ha ratificado, pues desde junio de 2011 éstos adoptaron el nivel de mandatos constitucionales. Y así, la Constitución de la Ciudad de México pudo incorporar más derechos, pero no menos que los plasmados en la Constitución federal y en los tratados internacionales, considerando igualmente los contenidos en las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La progresividad se concibe desde su correlato de no regresividad, entendiendo desde luego que los derechos expresados en las normas escritas tienen un origen social, pues son el resultado de muchas luchas y de una gran cantidad de esfuerzos colectivos que no pueden ser olvidados ni quedar faltos de sentido. El principio de la progresividad de los derechos humanos es de alguna manera también el reconocimiento de esas luchas y un obstáculo para evitar su olvido, al tiempo que propone evitar retrocesos y continuar en una línea de avance y desarrollo de los derechos, ampliando cada vez más su catálogo para beneficio de las personas y pueblos.

Para ejemplificar esta progresividad, podemos nombrar algunos de los nuevos derechos que se establecen en la Constitución Política de la Ciudad de México, como son el derecho a una muerte digna;[6] el uso terapéutico de la marihuana,[7] a partir de los cambios correspondientes que se hagan a la Ley General de Salud; el derecho a la buena administración pública,[8] que para evitar la corrupción prescribe que sea transparente, receptiva, eficaz y que rinda cuentas, así como el derecho a la protesta social,[9] entre otros. Y a propósito de la progresividad, es también importante tomar en cuenta lo que se establece en el artículo 5°, pues en él se delinean algunas de las medidas que el Gobierno de la Ciudad de México deberá tomar en cuenta para dar cumplimiento a este principio eje de la Constitución.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta Constitución representa con todo un proyecto perfectible, ya que la lucha por la progresividad de los derechos humanos no termina allí. Se trata de una lucha constante que debe llevarse a cabo no sólo en los espacios legales, sino también en las jurisprudencias. Como lo explica la ex ministra de la Suprema Corte de Justicia y diputada constituyente Olga Sánchez Cordero: "la norma no es la que es injusta; la aplicación y los operadores jurídicos, al aterrizarla, y al aplicarla en diferentes casos concretos –o el mismo legislador– pueden incurrir en cuestiones que no tengan esa perspectiva de derechos humanos".[10]

Como ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes en relación con el Estado mexicano, es urgente reducir la brecha existente entre los marcos legales y la realidad que viven las personas y pueblos en el país. A esta Ciudad le corresponde ahora en su jurisdicción asumir primeramente esta tarea; es decir, que los derechos humanos reconocidos bajo los principios de progresividad y no regresividad sean plenamente realizados y cumplidos. Es decir, que las personas y comunidades tengan una vida más digna y en paz. D



Fotografía: Verónica López/CDHDF.

NOTAS

1 Canal del Congreso, "Entrevista a Clara Jusidman, Grupo Redactor de la Constitución de la Ciudad de México", disponible en <http://bit.ly/2n7xA78>, página consultada el 1 de marzo de 2017.
2 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo trigésimo octavo transitorio.
3 Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de los derechos humanos*, México, Flacso, 2016, p. 109.
4 *Idem*.
5 Secretaría de Gobernación, "Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la administración pública federal", p. 17. disponible en <http://bit.ly/2mcqSgS>, página consultada el 1 de marzo de 2017.
6 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 6°, apartado A.
7 *Ibidem*, artículo 9°, apartado D.
8 *Ibidem*. artículo 7°, apartado A.
9 *Ibidem*, artículo 7°, apartado C, numeral 4.
10 Rocha y Sarmiento, "Entrevista a diputada constituyente Olga Sánchez Cordero", 11 de noviembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2mcprPA>, página consultada el 1 de marzo de 2017.



Fotografía: Archivo/CDHDF.

La CDHDF ante la Constitución de la Ciudad de México

Perla Gómez Gallardo*

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el presente texto la ombudsperson capitalina realiza un breve análisis de las nuevas atribuciones que la recién creada Constitución Política de la Ciudad de México contempla para la *Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, como se le ha denominado en el texto constitucional.

Introducción

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo de protección de derechos humanos que cuenta con más de 23 años de experiencia; durante este tiempo ha logrado un amplio reconocimiento por su compromiso en la defensa, vigilancia, promoción, educación y difusión de los derechos humanos en la capital del país.

La CDHDF es una institución que se ha caracterizado por velar por los derechos de todas las personas en la ciudad, ha estado cerca de las víctimas, familiares y de la sociedad en general; asimismo, trabaja de manera coordinada con las organizaciones de la sociedad civil, la academia, mecanismos internacionales y demás actores involucrados en la protección y defensa de los derechos humanos.

La Comisión desarrolla un trabajo profesional y especializado, proporcionando atención prioritaria a los grupos en situación de vulnerabilidad como pueden ser niñas, niños, adolescentes y jóvenes; personas con discapacidad; integrantes del colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTI); poblaciones callejeras e indígenas; personas privadas de la libertad, migrantes, afrodescendientes y en general toda aquella persona que requiera atención especial al sufrir alguna violación a sus derechos humanos.

Con el fin de tener un marco de referencia respecto de la configuración de la CDHDF en la actualidad y lo que plantea la Constitución Política de la Ciudad de México, en este texto se abordarán las características del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, así como algunas disposiciones de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos o Principios de París, en lo referente a las atribuciones de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

Posteriormente, se entrará a la revisión de las nuevas atribuciones que la Constitución local contempla para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como se le ha denominado en el texto constitucional.

La CDHDF y el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos

Antes de entrar al análisis de los cambios que contempla la Constitución Política de la Ciudad

de México para la CDHDF, es necesario precisar que la Comisión forma parte del sistema no jurisdiccional de protección y promoción de derechos humanos, lo cual le dota de características particulares que se manifiestan en sus atribuciones y competencias.

Al respecto, cabe señalar que el sistema no jurisdiccional constituye un mecanismo ágil, gratuito, expedito y no formal para determinar la comisión de violaciones a derechos humanos; este mecanismo no es excluyente de los procesos judiciales a cargo de los jueces y tribunales. Asimismo, este sistema se caracteriza por la no vinculatoriedad de sus recomendaciones, a diferencia del sistema jurisdiccional cuyas resoluciones firmes son exigibles a través de diferentes mecanismos de ejecución.

La no vinculatoriedad de las recomendaciones no debe ser vista como un signo de debilidad de los organismos públicos de derechos humanos, ya que una de las herramientas más útiles con las que cuentan las y los ombudsperson es la capacidad de visibilizar sus recomendaciones, lo que puede tener un impacto social y político de mayor alcance para atender el fondo de las problemáticas.

Otra de las características del sistema no jurisdiccional consiste en el impedimento que tienen los OPDH de conocer asuntos de carácter jurisdiccional; lo anterior, debido a que no pueden conocer de fondo un asunto que deba resolver el Poder Judicial.

El fundamento del sistema no jurisdiccional en México está previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[1] por tal razón, cualquier modificación que quiera plantearse respecto del funcionamiento de los OPDH requiere considerar lo establecido en dicha disposición con el fin de no alterar la naturaleza del sistema no jurisdiccional.

La CDHDF a la luz de los Principios de París

Para entender la naturaleza de los OPDH es importante considerar los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos o Principios de París, instrumento internacional que contiene los estándares que guían la conformación y atribuciones de tales organismos. Al respecto es pertinente destacar que dichos principios establecen como elementos fundamentales de los OPDH la autonomía e independencia. Asimismo, establece entre sus competencias y atribuciones la emisión de opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

promoción y protección de los derechos humanos, así como recomendar la aprobación o modificación de legislación y la adopción de medidas administrativas o su modificación.[2]

En materia de promoción, los Principios de París establecen la atribución de los OPDH de colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y a la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación, así como dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación y sensibilizar a la opinión pública, en particular, mediante la información y la enseñanza.[3]

Acorde con los Principios de París, la CDHDF ha impulsado diversas acciones en materia de defensa de derechos humanos consistentes en la recepción de quejas, el envío de medidas cautelares, servicios de orientación, canalización, acompañamiento, investigación y documentación de violaciones a derechos humanos y, por supuesto, la emisión de recomendaciones.

En materia de promoción, la Comisión ha realizado acciones encaminadas a conformar una cultura de paz y respeto a los derechos humanos, entre las que cabe señalar la realización de foros, conversatorios, capacitaciones, talleres, estrategias educativas, producción de materiales de difusión, entre muchas otras. Asimismo, la CDHDF elabora informes especiales, propuestas generales, revisión de leyes, acciones de inconstitucionalidad, *amicus curiae* y otras medidas de incidencia a favor de los derechos humanos.

El trabajo al que hemos hecho referencia se ha efectuado en el marco del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley y el Reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; normatividad que constituye el fundamento normativo de su trabajo.

La CDHDF en la Constitución Política de la Ciudad de México

La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, efectuada el pasado 5 de febrero de 2017, constituye un nuevo referente para la vida institucional de la ciudad al definir las bases y principios que configuran el andamiaje institucional y organizativo. La Constitución también dota a la CDHDF de un nuevo marco normativo que define su ámbito de actuación; por ello, es importante revisar las nuevas atribuciones que le han sido otorgadas a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La Constitución de la Ciudad de México dota a la CDHDF de un nuevo marco normativo que define su ámbito de actuación; por ello, es importante revisar las nuevas atribuciones que le han sido otorgadas a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En este sentido, es importante mencionar que la Comisión conserva muchas de las atribuciones que ha desempeñado desde su creación, como son la promoción de los derechos humanos,[4] la investigación de quejas para esclarecer presuntas violaciones a derechos humanos,[5] la asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de violaciones a derechos humanos;[6] además de dar a conocer la situación de los derechos humanos en la Ciudad;[7] elaborar y publicar informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas en las materias de su competencia;[8] interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales;[9] promover la educación en derechos humanos; propiciar acciones preventivas y dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones;[10] así como rendir informes anuales ante el Congreso y la sociedad sobre sus actividades y gestiones.[11]

Entre las nuevas atribuciones que le fueron otorgadas a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se encuentran definir los supuestos de violaciones graves a derechos humanos;[12] propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos[13] e interponer ante la Sala Constitucional[14] juicios de restitución obligatoria de derechos humanos.[15]

Respecto del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, la Constitución prevé que dicho juicio será interpuesto por la

Entre las nuevas atribuciones que le fueron otorgadas a la Comisión de Derechos Humanos se encuentran definir los supuestos de violaciones graves a derechos humanos; propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa e interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos.

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ante la Sala Constitucional en los supuestos en que las recomendaciones aceptadas no sean cumplidas, con el fin de que se emitan medidas para su ejecución.[16]

En lo relativo a propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa, se debe considerar que en la actualidad, la CDHDF puede efectuar conciliaciones como forma para concluir un procedimiento de investigación (a excepción de procedimientos de investigación que versen sobre violaciones graves a los derechos humanos), para lo cual se requiere del acuerdo entre la persona agraviada y la autoridad a la que se le imputan los hechos violatorios de derechos humanos; una vez que se haya constatado el cumplimiento de lo acordado se podrá concluir la queja.[17] No obstante lo previsto, actualmente, respecto de la conciliación, se deberá esperar a que la regulación secundaria precise los alcances de esta nueva atribución en lo relativo a justicia restaurativa en las comunidades, con el fin de delinear la actuación que la Comisión tendrá en esos casos.

La Constitución dispone que la Comisión establezca delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales para favorecer la proximidad de sus servicios,[18] lo cual implica la disponibilidad de presupuesto para contar con infraestructura y personal suficiente.

Por otra parte, es oportuno señalar que por su carácter de organismo público autónomo, la Comisión comparte algunos rasgos comunes con los organismos constitucionales autónomos, como son la personalidad jurídica y patrimonios propios, su carácter especializado e imparcial; además de que cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, la capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna. Tales características están plasmadas en el artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual también dispone que las leyes y estatutos jurídicos de los organismos autónomos garantizarán que exista equidad de género en sus órganos de gobierno. Cabe señalar que como parte de sus facultades, se encuentran establecer su normatividad interna y presentar iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia.

El artículo 46, apartado B, numeral 3, también dispone que "los organismos autónomos contarán con órganos de control interno adscritos al Sistema Local Anticorrupción y su personal se sujetará al régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas"; en tanto que además se prevé que estos organismos cuenten con los presupuestos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Conclusiones

La CDHDF forma parte del sistema no jurisdiccional de derechos humanos que contempla la realización de recursos sencillos, rápidos, flexibles y no formales de protección de los derechos humanos, además de que las recomendaciones que emite no son vinculantes.

Las actividades que desarrolla la CDHDF contemplan la promoción, defensa, educación y difusión de los derechos humanos en concordancia con lo que establecen los Principios de París y en el marco de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución federal.

En este sentido se advierte que la Constitución de la Ciudad de México contiene algunos cambios en las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México como son definir los supuestos de violaciones graves a derechos humanos, propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos e interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos; aunado a que se conserva el resto de atribuciones que le fueron conferidas.

En el artículo 46, apartado B, numeral 2, de la Constitución también se prevé que la



Fotografía: Archivo/CDHDF.

Legislatura asigne a los organismos públicos autónomos los presupuestos necesarios para garantizar el ejercicio de sus atribuciones para el oportuno y eficaz cumplimiento de sus obligaciones, con lo que se espera se fortalezca su autonomía.

Finalmente, cabe destacar que el 17 de septiembre de 2018 entrará en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México y con ella se dará inicio a una nueva etapa para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por lo que se advierten nuevos retos y, por supuesto, oportunidades para lograr la efectiva protección, promoción y defensa de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en la capital del país. D

NOTAS

1 Para información *in extenso véase* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 5 de febrero de 2017, artículo 102, apartado B.
2 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobados en su Resolución 1992/54, de marzo de 1992; y Asamblea General, Resolución 48/134 de 20 de diciembre de 1993, disponible en <http://bit.ly/2mjYvwI>, página consultada el 5 de marzo de 2017.
3 *Idem*.
4 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* y en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, artículo 48, numeral 1.
5 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *c*.
6 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *f*.
7 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *h*.
8 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *j*.
9 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *i*.
10 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *k*.
11 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *l*.
12 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *b*.
13 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *g*.
14 La Sala Constitucional dependerá del Tribunal Superior de Justicia, será de carácter permanente y será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución local. Para información *in extenso véase ibidem*, artículo 36, apartado A, numeral 1.
15 *Ibidem*, artículo 48, numeral 4, inciso *e*.
16 *Ibidem*, artículo 36, apartado B, numerales 4 y 5.
17 *Véase* Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 28 de febrero de 2014, artículo 127.
18 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 48, inciso *k*.


Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Reflexiones sobre el nuevo pacto social, económico y cultural en la Ciudad de México

Clara Jusidman Rapoport*

*Presidenta fundadora de Incide Social, A. C.; miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana; integrante del Grupo Redactor del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México, y diputada de la Asamblea Constituyente.

Durante varias décadas la ciudadanía del Distrito Federal y los partidos políticos exigieron a los Poderes federales –en especial al Ejecutivo y al Legislativo– que se realizara una reforma política para otorgar autonomía y soberanía al Distrito Federal, convirtiéndolo en un estado de la república. Finalmente, el 29 de enero de 2016, en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se reconoció a la Ciudad de México como "una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa".[1]

En los artículos transitorios se dispuso el proceso que debería seguirse para la formulación, aprobación y publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México y los tiempos para ello.[2]

En el presente texto se hace una primera reflexión sobre si las disposiciones planteadas en la CPEUM efectivamente permitieron el desarrollo de un nuevo y verdadero pacto social para la ciudad y si la diversidad de sus habitantes se siente reflejada en la agenda que se plantea en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Las dificultades encontradas

Como resultado de las disposiciones contenidas en la reciente reforma política para el Distrito Federal, la Constitución Política de la Ciudad de México –considerada como un nuevo pacto social para los habitantes de la ciudad–, enfrentó dos dificultades: la composición de la Asamblea Constituyente y la brevedad del tiempo para formular y publicar la Constitución.

Como resultado de las disposiciones contenidas en la reciente reforma política para el Distrito Federal, la Constitución Política de la Ciudad de México enfrentó dos dificultades: la composición de la Asamblea Constituyente y la brevedad del tiempo para formular y publicar la Constitución.

La Asamblea se formó por 60 integrantes provenientes de candidaturas ciudadanas y de listas de partidos políticos, votados por las y los electores de la capital del país y por 40 representantes de poderes constituidos, a saber, 14 del Senado, 14 de la Cámara de Diputados, seis designados por el presidente de la república y seis por el jefe de Gobierno. El diseño permitió una sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus partidos afines –Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (Panal), Partido Encuentro Social (PES)– más las personas designadas por la Presidencia con lo que alcanzaron un total de 31 diputaciones, el PAN participó con 15 y las izquierdas con un total de 54: Movimiento Regeneración Nacional (Morena) con 22, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 23, el Movimiento Ciudadano (MC) con tres y los designados por el jefe de Gobierno. Sólo un candidato independiente pudo remontar los requisitos para ser electo.

Además, la composición final de la Asamblea incluyó una mayoría de militantes de partidos y una minoría de personas independientes, fundamentalmente invitadas por los partidos de izquierda. Algunas de estas últimas tenían interés en promover agendas específicas como los derechos

de las personas con discapacidad, de la población lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI), la protección de los animales o los derechos culturales y de la comunidad artística. Estas agendas quedaron muy bien reflejadas en los textos finales de la Constitución de la Ciudad de México.

Lo anterior influyó el proceso para la formulación de un nuevo pacto social para la Ciudad de México al obstaculizarse desde el Congreso federal, la participación de ciudadanos independientes y haberse optado, fundamentalmente, por un pacto entre partidos, donde fueron las agendas de éstos las que buscaron impulsarse y negociarse.

Por otra parte, el limitado tiempo previsto para realizar la tarea también complicó, en forma innecesaria, el proceso. El tiempo disponible fue de sólo un año, del cual seis meses y medio se usaron para la redacción del Proyecto de Constitución que de acuerdo con la CPEUM debía entregar el jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente, y cuatro meses y medio, del 15 de septiembre al 31 de enero del 2017, para la discusión del proyecto, la formulación de la Constitución y su publicación.

La Carta de Derechos

En la Constitución Política de la Ciudad de México, la Carta de Derechos que postula el modelo de ciudad al que se aspira, mediante la inclusión de los derechos para alcanzar una vida digna para todas las personas que la habitan, resultó afectada de manera especial por la composición de la Asamblea y por los tiempos. Esto ocurrió por varias razones dada su importancia al ser la parte dogmática del texto constitucional, debido a su extensión en el proyecto del grupo redactor, así como por ser el título del texto constitucional que más aportes de la ciudadanía tuvo, poco más de 600, así como un número mayor de iniciativas de las diputadas y los diputados. Además incluía los temas más controvertidos como el matrimonio igualitario, el derecho a la vida, a la autodeterminación personal, el derecho a la protesta social, entre otros.

Aun cuando la formulación final de la Carta de Derechos retomó una parte importante de los contenidos del proyecto del jefe de Gobierno y se enriqueció con varias aportaciones, no fue objeto de una discusión suficiente, abierta y pública que permitiera hacer una reflexión al interior de la Comisión respectiva y aprovechara a plenitud la modalidad de parlamento abierto adoptada en el proceso.

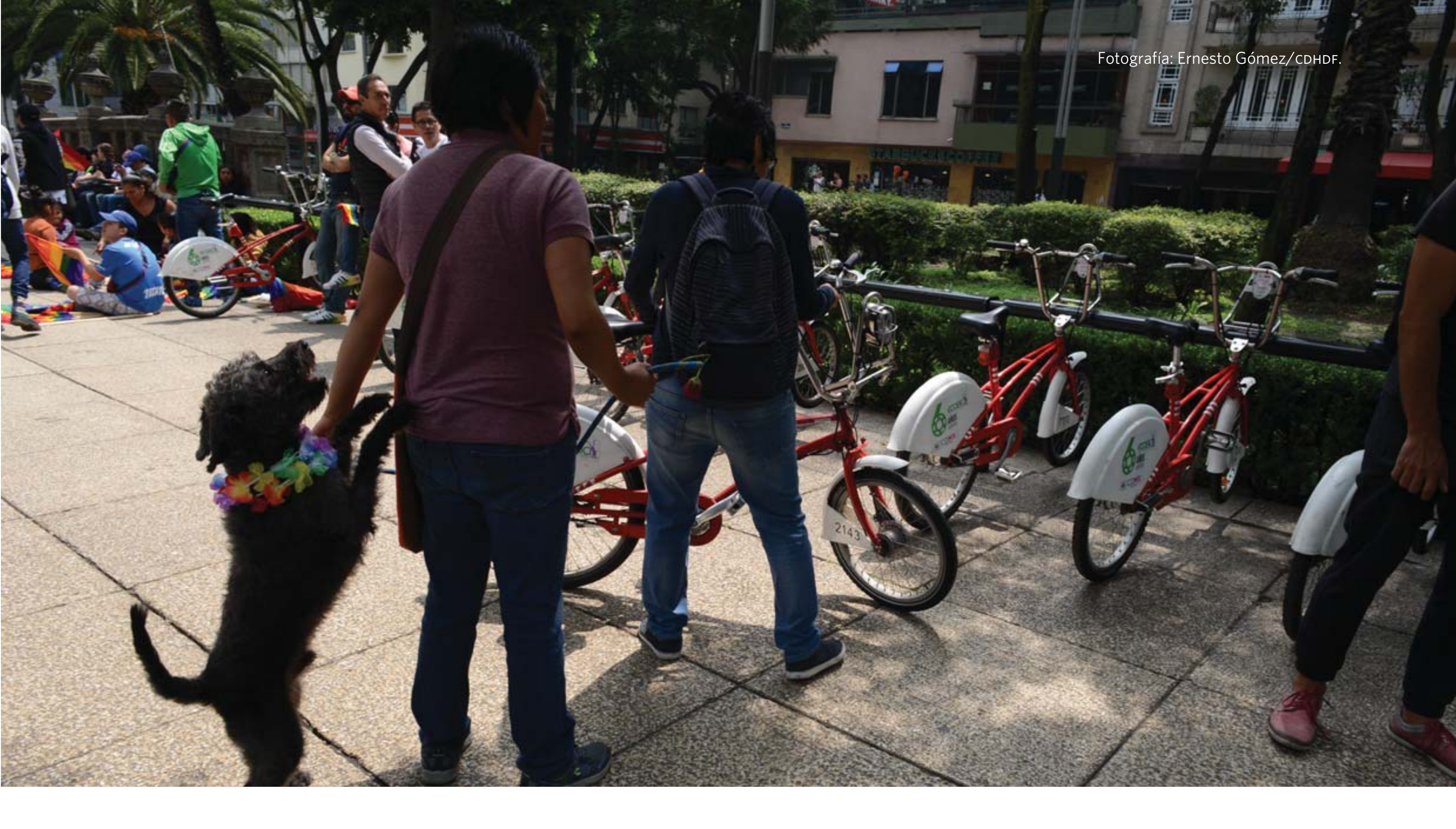
De este modo no se hizo una consideración profunda sobre su estructura, sus contenidos, ni sobre los aportes recibidos de la ciudadanía y de las y los propios integrantes de la Asamblea. Los partidos políticos asumieron de inicio que no había el tiempo suficiente para hacerlo y procesar consensos, por lo que en su revisión apurada en el seno de la Comisión y en su formulación final se impuso el tiempo y la lógica y los acuerdos entre los partidos políticos. Pocos fueron los integrantes de la Comisión que ejercieron su voto en libertad.

En la Constitución Política de la Ciudad de México, la Carta de Derechos que postula el modelo de ciudad al que se aspira, mediante la inclusión de los derechos para alcanzar una vida digna para todas las personas que la habitan, resultó afectada de manera especial por la composición de la Asamblea y por los tiempos.

La modalidad de trabajo adoptada por la Comisión Carta de Derechos incidió desde mi óptica en cuatro aspectos:

a) Un cambio en la estructura sin mayor discusión. Por ejemplo, se envió el derecho a la ciudad casi al final de todos los derechos, cuando, junto con el derecho a la buena administración, eran los dos *derechos paraguas* que daban sustento a los demás. Los mecanismos para la exigibilidad y justiciabilidad fueron remitidos al artículo 36, apartado B, fracciones 3 y 4, en el capítulo III de la Función Judicial. Los derechos de las familias se cambiaron del artículo de derechos sociales al de derechos individuales.

b) La eliminación o la reducción en la expresión de algunos derechos. El afán por reducir la extensión de la Carta de Derechos eliminando repeticiones, palabras y líneas, determinó que se omitieran derechos importantes como el derecho al sufragio; o la prohibición y sanción de la trata de personas, las ejecuciones, las desapariciones forzadas, los feminicidios, entre otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; o la inclusión de los derechos más relevantes para los grupos de atención prioritaria del artículo 11 de Ciudad Incluyente de la Constitución de la Ciudad de México. Asimismo, la definición de discriminación considerada en el artículo 4º, apartado C, fracción 2, de la Constitución de la Ciudad es más limitada que las incluidas en la ley federal y lo-


Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

cal[3] en la materia. Algunos errores alcanzaron a ser corregidos mediante reservas en el Pleno. Otros subsistieron como la "prohibición del trabajo infantil, del trabajo esclavo y del trabajo forzado" que quedó como "se prohíbe el trabajo infantil, esclavo y forzado".

c) La falta de comprensión de la estructura de la Constitución. El haber incorporado dentro de la Carta de Derechos materias que debieron quedar en la parte orgánica de la Constitución como fue el Sistema Integral de Derechos Humanos con toda su descripción en el artículo 5º en los incisos 6, 7, 8 y 9, o a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en el artículo 8º, apartado B, fracción 8.

d) El sometimiento por parte de los representantes de los poderes constituidos, del contenido de la Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al impacto presupuestal que podría tener la garantía de los derechos incluidos, aún cuando se explicó el criterio de progresividad que se proponía. Algunos temas afectados por las limitaciones impuestas fueron: los derechos laborales, entre ellos: la propuesta de reducir la jornada laboral, ampliar la duración de los permisos de paternidad y maternidad, el acceso a unsalario vital suficiente y la posibilidad de promover mecanismos de protección social para los trabajadores no asalariados y por cuenta propia; el derecho a la educación; la reducción de la edad para votar a los 16 años y la asignación de una renta básica universal de manera progresiva.

Conclusión

Varios aprendizajes derivan de lo hasta aquí expuesto y que pudieran servir para futuras experiencias. La formulación o un cambio profundo a una Constitución para transformarla en un real y nuevo pacto social requiere que:

1. En la integración de las y los responsables de formular un nuevo pacto social a cualquier nivel, deben estar representadas por personas que conforman a la sociedad de todas las condiciones socioeconómicas, etarias, de la diversidad étnica, ocupacional, racial, sexual, cultural, religiosa, de origen territorial, condición física, de salud, y migratoria.
2. No es conveniente que participen representantes de los poderes constituidos, ni de los grupos de interés.
3. Es necesario desarrollar estrategias para la construcción de confianza entre el colectivo que participa.
4. Los mecanismos de consulta, participación y devolución a la población deben ser expeditos, adecuados, accesibles, de fácil realización y al alcance de las mayorías.


Fotografía: Secretaría de Educación.

5. Deben preverse tiempos suficientes y metodologías adecuadas para las discusiones, el diálogo, el intercambio de experiencias, conocimientos e información y la construcción de consensos y de manera importante, para procesar, ordenar y sistematizar toda la información que se genera y que se aporta.
6. Se requiere de un mecanismo ordenador, de congruencia o armonización con plena libertad para hacer sugerencias que puedan ser discutidas, analizadas e incorporadas.
7. Debe definirse y aplicarse una estrategia y recursos para difundir ampliamente los resultados.

NOTAS

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1857; última reforma publicada el 5 de febrero de 2017, artículo 122.

2 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

3 *Véanse* Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003; última reforma publicada el 1 de diciembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2muQPut>; y Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011, disponible en <http://bit.ly/2mfN8IB>, ambas páginas consultadas el 3 de marzo de 2017.

Las personas LGBTTTI en la Constitución de la Ciudad de México

Lol Kin Castañeda Badillo

* Estudió Psicología en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco. Es master en Políticas Públicas contra la Desigualdad por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es activista por los derechos humanos e integrante de la organización Acción Ciudadana de Construcción Nacional, A. C.

En enero de 2016 se concretó la Reforma Política al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que haría posible que la Ciudad de México contara con su primera Constitución,[1] respondiendo a una exigencia de décadas para reconocerle autonomía.

¿Una Constitución qué debía contener?

En dicha reforma es atribución del jefe de Gobierno proponer un borrador a la Asamblea Constituyente[2] y, dada la importancia de los avances que habíamos logrado acerca de matrimonio civil igualitario, no discriminación, familias, mujeres y no violencia, fui invitada para formar parte del grupo redactor del proyecto de Constitución de la Ciudad de México.[3] Comenzamos las mesas de trabajo, reuniones temáticas, foros y distintas formas de participación que enriquecieron el proceso.

Más adelante, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) me abriría un lugar como candidata externa, para integrar la Constituyente.[4] Asumí esta representación como portavoz de causas y personas, escuché las problemáticas sociales, sugerencias y críticas para reflejarlas en el texto. No debía de haber retrocesos, por el contrario, debíamos constitucionalizar los avances (temas específicos) y buscar expandir derechos (con principios y nuevas propuestas) para responder a otras problemáticas.

El primer reto fue nombrar, de manera puntual, a lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTTTI) en la Constitución de la Ciudad de México, dado que cada una de las identidades enfrentan problemáticas específicas que deben reconocerse para definir agendas de solución. Suena simple, pero implicó un debate entre quienes sostenían que debía *compactarse* en LGBTI y quienes demandaban no ser invisibilizadas. El criterio para decidir fue dar voz a quienes veían sus derechos vulnerados y sostener las *tres T* para dotarlas de reconocimiento, siendo ésta la primera Constitución que define derechos de manera amplia a este grupo de personas.[5]

Incluimos en el artículo 4° de principios de interpretación y aplicación de derechos humanos cinco causales de igualdad y no discriminación: preferencia sexual (vigente en la Constitución federal), orientación sexual (término utilizado en el ámbito internacional), identidad de género, expresión de género y características sexuales. Cada una de estas categorías nos permite transversalizarlas en los temas de salud, educación, trabajo, justicia, cultura y cualquier otro.

En la Ciudad de México hubo dos procesos importantes en el reconocimiento de identidad, el primero en 2008[6] para "permitir" la reasignación sexogenérica mediante un juicio largo, costoso y que implicaba peritajes médicos, eso hizo que la medida no fuera popular. Se intentó durante varios años simplificar el procedimiento y hasta 2014 logramos una modificación al Código Civil para el Distrito Federal, para hacer un trámite simple y sin peritajes.[7] Por su enorme importancia, constitucionalizamos el derecho a la identidad y a la seguridad jurídica en el artículo 6°, inciso C, de la Constitución local, para evitar que en un futuro pudiera darse una regresión.

Los derechos a la autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad quedaron consagrados en el artículo 6°, inciso A, ya que son elementos clave que garantizan que cada persona pueda decidir de manera libre y consciente su cultura, ideología, proyecto de vida, disponer de su cuerpo, expresar sus afectos y más, sin que exista una sanción con

Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.



base en preceptos hegemónicos heteronormativos.

Los movimientos feministas y de mujeres hemos pugnado por la separación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos para entender que la reproducción es una decisión consciente, libre e informada y no la consecuencia involuntaria del ejercicio de la sexualidad. Aquí también están presentes las nuevas realidades en torno a la maternidad y paternidad, lejos de los esquemas exclusivamente tradicionales. Logramos sentar un precedente para una nueva cultura de la sexualidad y la reproducción, garantizándolos en el artículo 6°, incisos *e* y *f*; además del artículo 9°, inciso *d*, numeral 5, de la Constitución de la Ciudad de México.

El concepto *familia* ha sido enriquecido desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al argumentar y reconocer a las familias, en plural, es decir, dejar de *suponer* una sola configuración hegemónica, que justifica la desigualdad de derechos a quienes no encajan en *ese modelo*, para incluir a parejas sin hijos, familias de madres solteras, madres lesbianas, padres gays, el tío a cargo del sobrino o incluso nietos a cargo de abuela y abuelo.[8] Todas las estructuras familiares en igualdad de derechos quedaron incluidas en los artículos 6°, inciso *d*; 8°, numeral 2; 9°, incisos *a* y *b*; 11, incisos *g* y *h*; 16, inciso *e* y artículo 23, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Dado el conservadurismo, el machismo, la misoginia y los prejuicios que prevalecen en México, uno de los temas más polémicos ha sido el de matrimonio civil igualitario. Este derecho llegó al entonces Distrito Federal el 21 de diciembre de 2009,[9] siendo la primer ciudad de América Latina en reconocer, de manera plena, también a las parejas del mismo sexo. Este avance detonó una discusión en todo el país al quedar exhibida la desigualdad en los distintos entes públicos, impidiendo ejercer nuestros derechos de manera simple, forzándonos a exigir su garantía por la vía judicial.

El derecho a la autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad quedaron consagrados en el artículo 6°, inciso A, de la Constitución de la Ciudad de México, ya que son elementos clave que garantizan que cada persona pueda decidir de manera libre y consciente su cultura, ideología y proyecto de vida.

Es evidente la falta de compromiso con el respeto a los derechos humanos y con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación por parte de algunos gobiernos. Incluso, la SCJN se ha pronunciado a favor del tema por tratarse de un derecho constitucional que garantiza la dignidad y reconoce las distintas conformaciones de familias. El matrimonio civil no puede seguir siendo considerado como un privilegio sólo entre un hombre con una mujer que procreen entre sí, esa definición es discriminatoria.

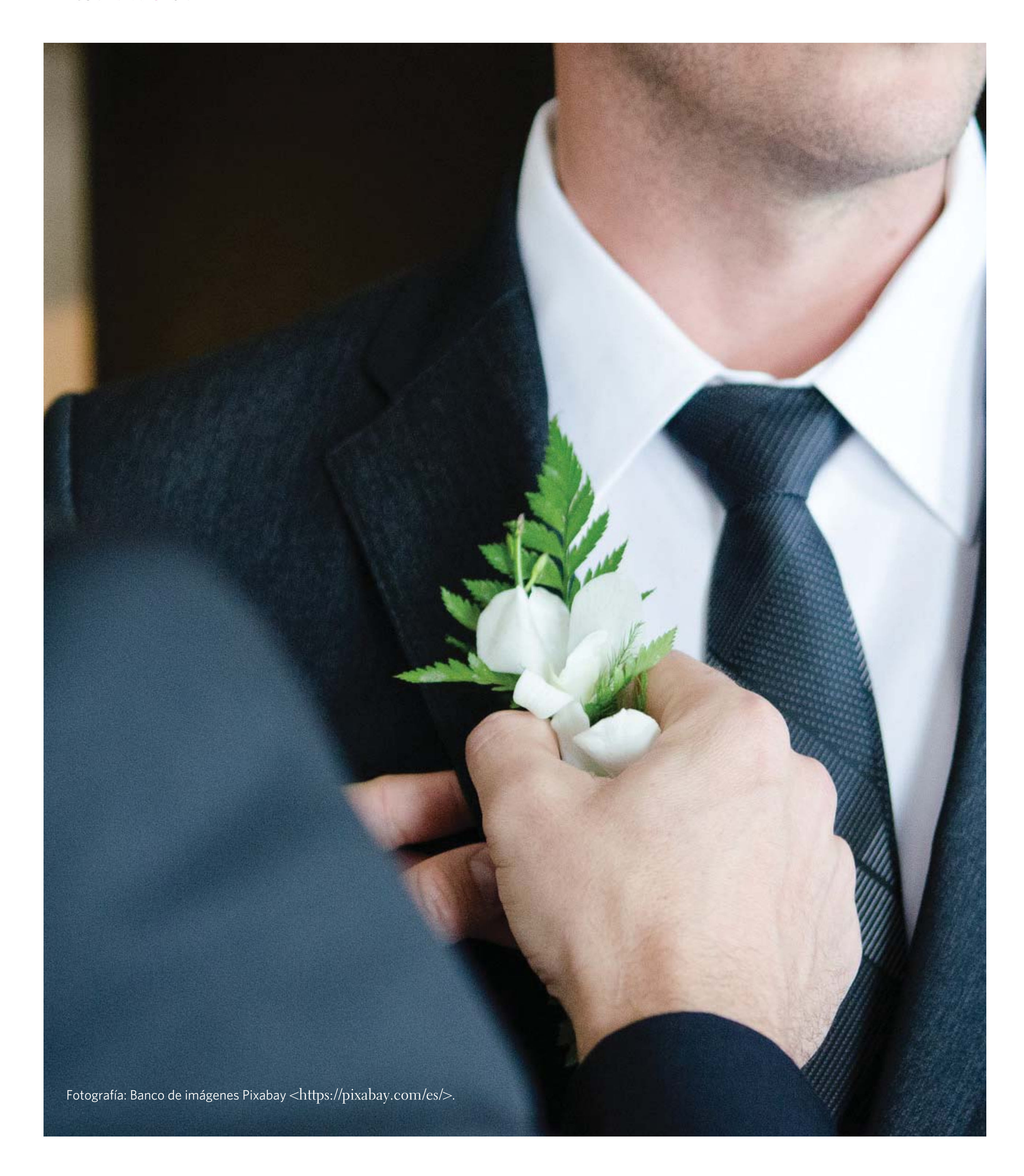
La SCJN ha sido clara y contundente en este tema de derechos humanos y desde 2010 los casos implicados de las distintas entidades federativas con respecto al matrimonio civil y derechos derivados los ha resueltos de manera favorable a las personas promoventes, dejando en claro que el Estado mexicano debe hacer las adecuaciones necesarias para que no haya derechos vulnerados en relación con la preferencia sexual, orientación sexual o alguna otra característica. Es el caso de la Jurisprudencia 43/2015 que determina que aquellos códigos civiles que definan de manera discriminatoria el matrimonio, son inconstitucionales (y tendrían que ser modificados).[10]

La Ciudad de México se coloca a la cabeza en progresividad y reconocimiento de derechos humanos incorporando en su Constitución a la amplia gama expuesta los derechos de las familias LGBTTTI con y sin hijos, así como el reconocimiento de la dignidad de las personas a una vida libre de violencia por condición de orientación, definiéndolo como sigue:

H. Derechos de las personas LGBTTTI

1. Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.
2. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil.
3. Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.[11]

A este respecto agregaré dos cosas, la primera es que estos derechos han sido enlistados como reconocimiento de las principales vulneraciones y el compromiso de que no habrán de repetirse. El resto de los derechos los encontraremos de manera transversal.


Fotografía: Banco de imágenes Pixabay <https://pixabay.com/es/>.

Segundo, es importante visibilizar que las familias se reconocen no sólo en relación con las y los hijos o al vínculo consanguíneo, y, por ello, este derecho se complementa con *familias*, *autodeterminación* y *libre desarrollo de la personalidad*, *derechos sexuales* y *derechos reproductivos*.

Deconstruir los prejuicios, desarrollar argumentación, organizarnos desde nuestras diferencias… nada ha sido fácil, ningún derecho es una concesión.

Es evidente el compromiso de la sociedad civil que no permitió dar un paso atrás en este proceso y que continuaremos la articulación hasta que llegue el día en que los closets sirvan para guardar ropa y nunca más para esconder realidades.

Ha sido un honor para mí participar en los avances más significativos del movimiento LGBTTTI, ser portavoz de esperanza y dignidad, cumplir

acuerdos y materializar derechos. Tenemos claro que las leyes y políticas públicas nunca más podrán dejarnos fuera de sus estrategias, planes de desarrollo y programas.

¡Cuánto hemos avanzado ahora!, que en vez de escondernos de las autoridades, construimos junto con ellas e impulsamos agendas con los entes públicos.

Sin duda, nuestro logro es resultado de la tenacidad y el compromiso de quienes nos han antecedido y de quienes articulan desde nuestras diferencias. Mientras se insiste en ver cifras para justificar o negar derechos, nosotras seguimos acompañando historias y transformando realidades desde el ejercicio de los derechos en igualdad y sin discriminación. D

NOTAS

1 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, artículo 122.

2 *Ibidem*, artículo séptimo transitorio.

3 Arturo Páramo, “Mancera toma protesta a grupo redactor de la Constitución de la CDMX”, en *Excélsior*, 5 de febrero de 2016, disponible en <http://bit.ly/1PbksXU>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

4 Johana Robles, “Define PRD lista de candidatos para la Constituyente”, en *El Universal*, 24 de marzo de 2016, disponible en <http://eluni.mx/1UcHt1o>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

5 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 5 de febrero de 2017, artículo 11, apartado H.

6 Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Civil para el Distrito Federal; se adiciona el Código Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se adiciona el Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 10 de octubre de 2008, artículos 135 *bis*, 498, 498 *bis*, 498 *bis* 1, 498 *bis* 2, 498 *bis* 3, 498 *bis* 4, 498 *bis* 5, 498 *bis* 6, 498 *bis* 7 y 498 *bis* 8.

7 Kenya Ramírez, “Facilitarán en el DF el cambio de identidad a transexuales”, en *Excélsior*, 13 de noviembre de 2014, disponible en <http://bit.ly/116cXNe>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Matrimonio. La ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad de aquél es la procreación y/o que lo defina como el que se celebra entre un hombre y una mujer, es inconstitucional”, tesis 1a./J. 43/2015 (10a.) en materia de jurisprudencia, en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, décima época, 19 de junio de 2015.

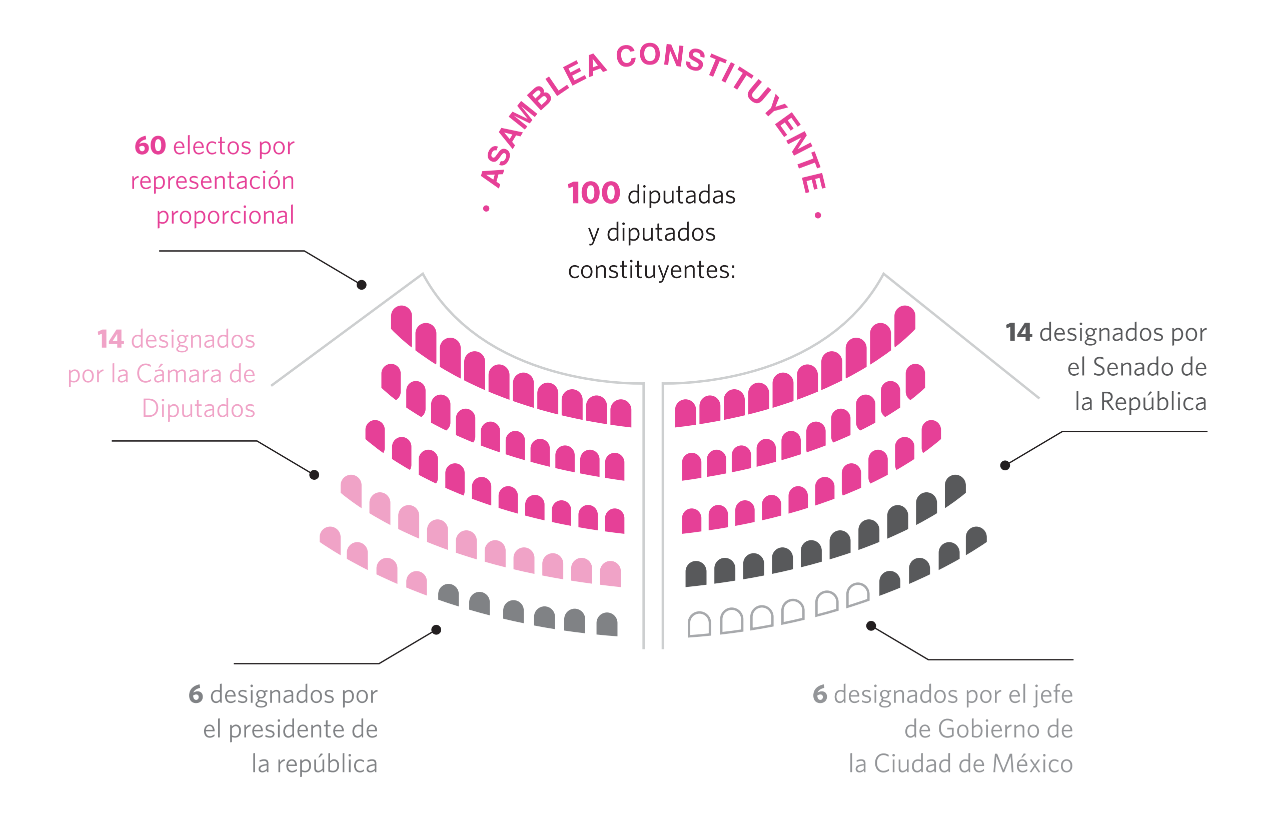
9 “La Asamblea en DF aprueba matrimonio gay”, en *Expansión*, 21 de diciembre de 2009, disponible en <http://bit.ly/2nsvNOv>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *doc. cit.*

11 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado H.

LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN CIFRAS

El pasado 5 de febrero se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual entrará en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018. Pero, ¿cómo se logró? Aquí presentamos algunas cifras sobre el proceso de elaboración de la Carta Magna local.



20 millones de pesos se asignaron para su conformación, lo que la convierte en la más barata que se haya hecho en el país.

Las sesiones de la Asamblea Constituyente se llevaron a cabo en la antigua sede del Senado de la República, conocida como la Casona de Xicoténcatl, en el Centro Histórico.

10 364 personas estuvieron presentes en las instalaciones durante los trabajos legislativos, entre constituyentes, personal de apoyo, representantes de los medios de comunicación y personas invitadas.

INICIATIVAS

544 iniciativas presentadas por diputadas y diputados

978 propuestas de iniciativas presentadas por la ciudadanía

DISCUSIÓN EN ASAMBLEA CONSTITUYENTE

21 sesiones

42 jornadas

236 horas de trabajo en el Pleno

870 reservas a los diferentes dictámenes

1016 oradores en lo general

622 en lo particular

CONSTITUYENTES EN TRIBUNA

552 veces del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)

244 del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

136 del Partido Acción Nacional (PAN)

115 del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

82 del Partido Encuentro Social (PES)

75 del grupo Constitucionalista

49 del Movimiento Ciudadano

42 del grupo del Ejecutivo Federal

26 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

21 del Partido Nueva Alianza



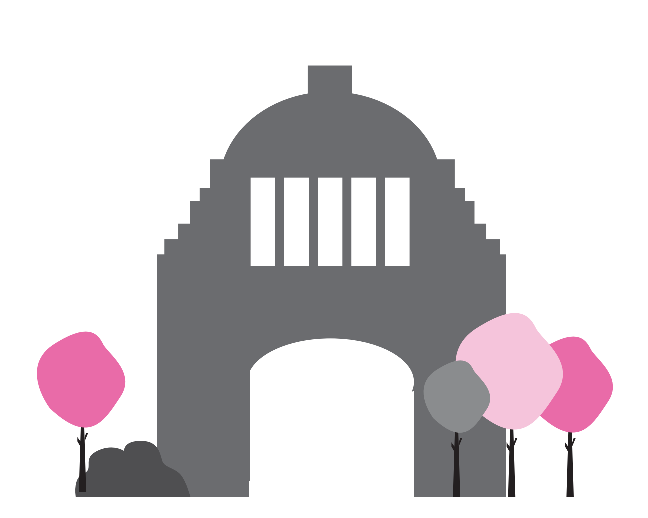
LA CONSTITUCIÓN

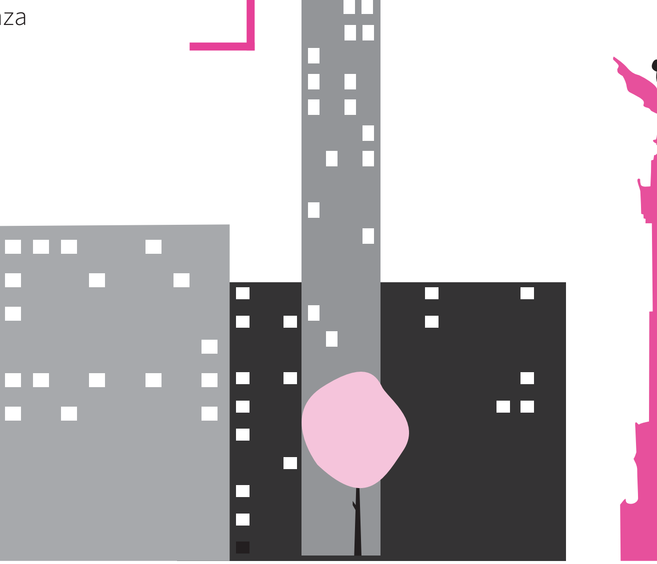
Contiene **71** artículos

39 artículos transitorios

CINCO TEMAS A DESTACAR

- Derecho a una muerte digna
- Matrimonio igualitario
- Marihuana legal para uso medicinal
- Protección para los animales
- Internet asegurado en espacios públicos





Infografía: Gladys López Rojas/CDHDF.

Fuentes: Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, "Constitución Política de la Ciudad de México", disponible en <http://bit.ly/2kzu6Zz> y <http://bit.ly/2lmyM9v>; Felipe Rodea, "La Constitución de la Ciudad de México en números", en *El Financiero*, 1 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2kLyaGRA>, y "5 puntos a destacar de la primera Constitución de la Ciudad de México", en *Universia.net*, disponible en <http://bit.ly/2kzrXNC>, páginas consultadas el 15 de febrero de 2017.

Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

Leyes y Códigos de México

Constitución Política

de la Ciudad de México

2017

1a. edición

CDMX

Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México

Jaime Cárdenas Gracia*

* Diputado en la Asamblea Constituyente de la Ciudad. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el presente texto el autor se refiere a la recién promulgada Constitución Política de la Ciudad de México y destaca uno de los puntos esenciales que fue la participación ciudadana, mientras que critica las insuficiencias presentadas en la Carta Magna local, como dejar de maximizar los derechos fundamentales; un sistema local anticorrupción sin grandes innovaciones, entre otras.

Introducción

La Constitución Política de la Ciudad de México –aprobada por la Asamblea Constituyente el 31 de enero de 2017 y publicada en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de febrero de este año– es un ordenamiento que algunos han alabado por su progresismo y otros hemos criticado por sus insuficiencias.

Es inevitable indicar que es una norma de cierre o conclusión del Pacto por México –acuerdo político no democrático ni transparente, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la Presidencia de la República–, documento político que contiene 95 acuerdos para reformar la Constitución de la república y las leyes –reformas estructurales del actual gobierno–. Uno de esos acuerdos consistió en convenir una reforma política de carácter constitucional para la Ciudad de México.[1]

Ese acuerdo político se materializó más tarde que otras reformas constitucionales estructurales porque existía una diferencia importante entre el PRI y el PAN, por una parte, y el PRD por otra. El diferendo más importante estribó en la manera de integrar a la Asamblea Constituyente que elaboraría la Constitución. Por un lado, el PRI y el PAN carecen en la ciudad de la fuerza electoral suficiente y sabían que en un proceso comicial en donde se eligiera popularmente a las y los diputados constituyentes no tendrían la representación que ellos consideraban aceptable para sus intereses –en la ciudad son fuerzas políticas con algunos enclaves pero son poco trascendentes–. Por otro lado, el PRD estimaba que la elección popular del total de sus integrantes era necesaria para legitimar a la Asamblea Constituyente que se integraría para redactar la Constitución de la Ciudad de México.

Durante 2015, el PRD y el gobierno capitalino aceptaron las anteriores exigencias del PRI y del PAN y se aprobó la reforma constitucional

al ordenamiento de la república, que implicó la modificación de 52 artículos constitucionales a cambio de que en los artículos transitorios de la reforma –el séptimo fundamentalmente– se determinara que sólo 60 de los 100 diputados serían electos y que los 40 restantes serían designados: seis serían propuestos por el presidente de la república, seis por el jefe de Gobierno, 14 por los senadores y 14 por los diputados federales en representación de los partidos en las Cámaras, los que compatibilizarían sus funciones en contra de los artículos 62[2] y 125[3] constitucionales, con las de diputado constituyente.

La reforma constitucional a la norma fundamental en materia del Distrito Federal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Las modificaciones constitucionales implicaron cambios, como ya se dijo, a 52 artículos constitucionales, siendo el más importante el 122 y los artículos transitorios de esa reforma. En el artículo 122 constitucional se establecieron mecanismos de limitación a la libertad del Constituyente de la Ciudad, pues en cada tema relacionado con la organización política de la ciudad se ordenaron prescripciones precisas sobre la forma de establecer en la futura Constitución de la Ciudad de México, diversos aspectos como: la organización de los tres poderes, de las alcaldías, los órganos autónomos, la administración pública de la ciudad, la deuda, las facultades del presidente de la república en materia de policía, la coordinación metropolitana, las competencias de los poderes federales en la ciudad, el régimen de fiscalidad, el régimen de capitalidad, etcétera.

Los 17 artículos transitorios de la reforma también señalaron obligaciones y prescripciones al Constituyente de la Ciudad sobre múltiples materias como: la entrada en vigor de las normas relacionadas con los poderes; la organización de la Asamblea Constituyente y sus competencias; la manera en la que se debían conformar las alcaldías y sus competencias; las relaciones laborales entre la ciudad y sus trabajadores; los derechos adquiridos de las y los titulares y empleados de las principales instancias de autoridad en la ciudad; los procedimientos al interior de la Asamblea Constituyente, entre otras. Fue tan excesiva la regulación condicionante al Constituyente que en contra de las reglas de financiamiento público del artículo 41 constitucional, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), según esta instancia, con fundamento en el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de la ciudad, emitió un acuerdo estableciendo un financiamiento igualitario para todas las fuerzas políticas.

La elección para designar a las y los 60 diputados constituyentes se celebró el primer


Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

domingo de junio de 2016 y costó organizarla al INE más de 500 millones de pesos, de los cuales una parte importante se destinó al financiamiento de los partidos y candidatos independientes –a los partidos se destinaron 101 498 771 pesos–. El único partido que se negó a recibir recursos por concepto de financiamiento público fue Movimiento Regeneración Nacional (Morena).[4] La cifra del costo de la organización electoral del INE contrasta con la cifra oficial que aprobó la Asamblea Constituyente electa para su funcionamiento –20 millones de pesos.[5]

En la jornada electoral de junio de 2016, la fuerza más votada con 22 diputados electos, que fue la de Morena, jamás tuvo relevancia numérica en las decisiones de la Asamblea Constituyente. Artificialmente el mecanismo de 40 designados aumentó de manera considerable la representación en la Asamblea Constituyente del PRI, PAN y PRD, en detrimento de la fuerza política que sólo había participado con candidatos electos de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

La composición resultante de la Asamblea Constituyente, la escasa participación ciudadana en la jornada electoral –de aproximadamente 29% de las personas inscritas en el listado nominal de electores–, la poca difusión pública de los trabajos y la negativa a celebrar un referéndum sobre el texto aprobado por la Asamblea Constituyente, son factores que deslegitimaron a dicha Asamblea y a la Constitución elaborada por ésta. Es verdad que se logró que la ciudadanía realizara propuestas al texto del jefe de Gobierno, mismo que tuvo el monopolio en la presentación de la iniciativa constitucional. Las propuestas ciudadanas y de las y los propios diputados no tuvieron trascendencia pública. Los medios de comunicación que cubrían la fuente de la Asamblea Constituyente generalmente destacaban lo anecdótico por encima de lo importante. Los contenidos del proyecto del jefe de Gobierno y las iniciativas ciudadanas y de diputadas y diputados fueron desconocidas y jamás problematizadas masiva y seriamente por las y los habitantes de la ciudad.

Muchos juristas nacionales han considerado que la Constitución de la Ciudad no es en realidad una Constitución sino una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución federal[6] y que la Asamblea Constituyente no fue un auténtico poder constituyente originario. Sobre el primer aspecto no cabe duda de que la Constitución de la Ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, la que precisó los alcances del trabajo del Constituyente y, en ese sentido, sí se puede hablar de una ley reglamentaria, aunque también es verdad que pudo ser una Constitución material, porque existieron márgenes de libertad en el Constituyente para ampliar temas y contenidos, a pesar de que algunos fueron desaprovechados. En cuanto al señalamiento de que no se trató de un poder constituyente originario es evidente que no lo fue porque nació de la reforma constitucional antes citada y porque no pudo garantizar debidamente la soberanía de la nueva entidad federativa –la Constitución de la Ciudad en su artículo 1°, numeral 4, indica que "la Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa", en contraposición al reconocimiento de soberanía para el resto de las entidades federativas–. Se trata de una Constitución surgida de la camisa de fuerza de la reforma constitucional de enero de 2016 y de un Constituyente derivado de ésta que, por su composición política, dejó de maximizar los derechos humanos y los principios democráticos debidamente.

Características generales del texto constitucional

Encuentro como características de la Constitución de la Ciudad las siguientes: *1)* Se incorporaron elementos neoliberales al texto que no pueden ni deben soslayarse; *2)* Se dejaron de maximizar los derechos fundamentales; *3)* La democracia directa y participativa previstas no son totalmente accesibles a las y los ciudadanos; *4)* El control del poder público no fue incrementado; *5)* Se reprodujo a nivel local, sin grandes innovaciones, el sistema nacional anticorrupción; *6)* Técnicamente se descuidó el apartado de la distribución de competencias en el nivel horizontal y vertical; *7)* El Poder Judicial de la Ciudad, salvo algunos cambios en su cúspide, seguirá sin tener legitimidad democrática de origen; *8)* Los órganos constitu-

cionales autónomos estarán controlados por los partidos políticos mayoritarios en el Congreso local; *9)* Se reconoció a los pueblos indígenas, pero sus derechos no se expandieron en materia de consulta vinculante y establecimiento de un cuarto nivel de gobierno, y *10)* El desarrollo urbano y territorial de la ciudad seguirá grandemente influido por poderes fácticos.

El texto constitucional aprobado contiene numerosos ejemplos de su impronta neoliberal, así menciono algunos: se reconoce a la propiedad privada de manera destacada sobre la propiedad social, pública y común; se eliminó el principio de progresividad fiscal previsto en la iniciativa del jefe de Gobierno; el tratamiento de las aguas en la ciudad puede ser privatizado al igual que el espacio público; y en la planeación del desarrollo urbano y territorial de la ciudad se permite la participación de los intereses privados.

Los derechos humanos son un título amplio en la Constitución. Se reconocieron derechos que son importantes para las personas como el derecho al mínimo vital, el derecho a la vida y a la muerte digna, derechos a los cuidados, a la salud sexual y reproductiva, se amplió el derecho a la educación pública, se reconoció el derecho a la ciencia y tecnología, el derecho a un gobierno honesto, entre otros. Sin embargo, la Asamblea Constituyente no quiso reconocer el derecho a la renta básica, no aceptó el derecho de la mujer a decidir, no se reconoció la obligación de los poderes fácticos para garantizar los derechos humanos, no se reconocieron los derechos a la resistencia y a la desobediencia civil, el derecho a votar a partir de los 16 años, el derecho de las personas procesadas a votar y ser votadas, y sobre todo, se condicionó la garantía de los derechos –fundamentalmente los sociales– a las posibilidades presupuestales de la ciudad.

Los derechos humanos son un título amplio en la Constitución. Se reconocieron derechos que son importantes para las personas como el derecho al mínimo vital, el derecho a la vida y a la muerte digna, y se amplió el derecho a la educación pública, entre otros.

En materia de democracia directa y participativa se establecieron las modalidades más importantes de estas vías de participación. El déficit del texto constitucional reside en los excesivos requisitos para promoverlos, en las condiciones que establece la Constitución para ejercitarlos y en los supuestos para que sus resultados puedan ser vinculantes y obligatorios. En algunos casos, como en el derecho a la consulta, se remite a lo que establezca la ley. En materia de referéndum respecto a las reformas constitucionales se impide que las y los ciudadanos inicien el procedimiento, señalándose que sólo pueden instarlo las 2/3 partes de las y los integrantes del Congreso local.

Las facultades de control del Congreso local al jefe de Gobierno y de los concejos en las alcaldías son limitadísimas. La administración pública de la ciudad, regulada en un sólo precepto de la Constitución, tiene un margen de libertad asombroso para ejercer el presupuesto. Los controles de constitucionalidad no cuentan con un tribunal independiente que sea plenamente garante de los derechos humanos y de los principios democráticos. De acuerdo con la Constitución, es una Sala Constitucional, cuyos titulares serán designados por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la que se encargará de conocer los recursos para proteger y restituir derechos humanos y para conocer de acciones de inconstitucionalidad.

Los defectos del Sistema Nacional Anticorrupción se reprodujeron en la Constitución de la Ciudad. La corrupción se origina por el débil o inexistente control al poder formal y fáctico y por la ausencia de participación ciudadana en la vigilancia y supervisión de las auditorías.

Los mecanismos anticorrupción, según la Constitución de la Ciudad, estarán coordinados y dirigidos por funcionarios públicos nombrados por los vigilados –los partidos mayoritarios en el Congreso local– y no por las y los ciudadanos. La corrupción debe combatirse fundamentalmente con los mecanismos de democracia participativa y directa para que las principales decisiones administrativas de las autoridades de la ciudad se tomen mediante consulta previa,



Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

obligatoria y vinculante con las y los ciudadanos.

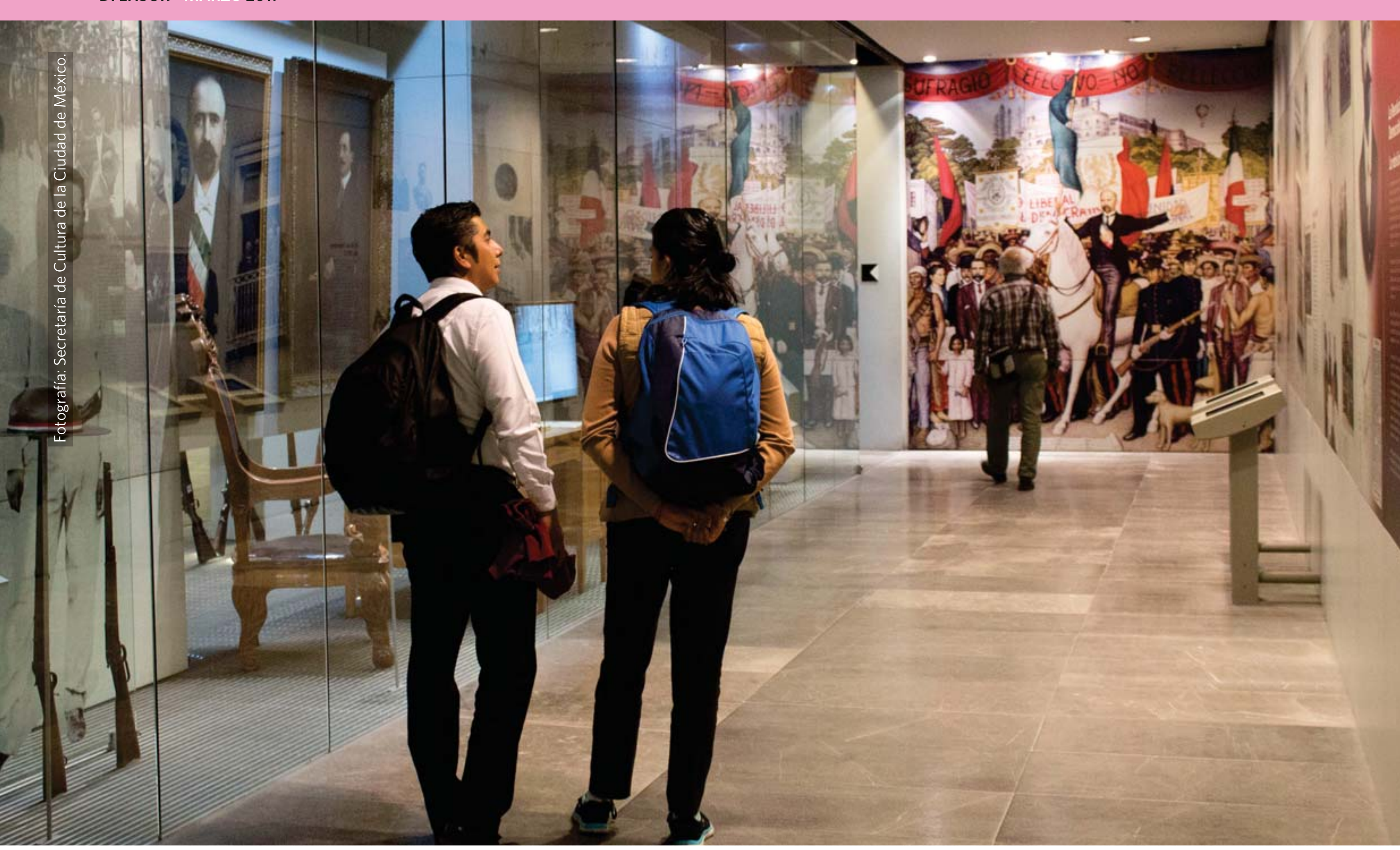
La Constitución no protege los derechos laborales, políticos y cívicos de quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas. Las normas sobre austeridad son del todo incompletas, se establecieron en el artículo 36 transitorio de la Constitución. No se previó que los indicadores del desempeño debieran, en caso de ser violados, implicar el delito de traición al mandato por parte de las y los servidores públicos electos.

A los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas, accionistas y/o directivos de empresas, no se les prohíbe donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas o concesionarios que donaran a las campañas no deberían participar durante 15 años en las licitaciones, contratos u obras públicas. La Constitución no señaló que los delitos de corrupción son imprescriptibles.

Tampoco se obligó a los particulares que ejerzan o administren recursos públicos o reciban contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para que publiquen sus declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales. La Constitución no prohíbe las asociaciones público-privadas por ser mecanismos de endeudamiento encubierto y de generación de corrupción. La fiscalización del presupuesto no corresponde a las y los ciudadanos en estrecha coordinación con la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

En tema muy grave, radica en que se descuidaron los mecanismos de solución a los conflictos de competencia entre los poderes y los niveles de gobierno. Es verdad que existen algunos en el texto, como la garantía de los principios de subsidiariedad y proximidad –artículo 53– en materia de alcaldías, pero la Constitución, pudiendo haber precisado las diferentes hipótesis del conflicto competencial, dejó totalmente abierto el tema a la interpretación constitucional que en su momento haga la Sala Constitucional o los tribunales federales.

Respecto al Poder Judicial local, se reformularon los procedimientos de designación de magistrados para no darle poder a las y los ciudadanos en la elección de los titulares de éste –seguirán



Fotografía: Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.

En materia de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, la Asamblea Constituyente se resistió a que se consultara la totalidad de la Constitución con esas comunidades. Sólo se les consultaron tres artículos, los que directamente les afectaban.

careciendo de legitimidad democrática de origen, en contra del artículo 39 de la Constitución, a pesar de ser un poder público–. Sin embargo, dados los excesos del presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, se determinó que los presidentes de esa instancia no podrían durar en el encargo más de un año sin posibilidad de reelección y se indicó que el presidente del Tribunal no puede presidir el Consejo de la Judicatura local. La Constitución no orientó al Poder Judicial local al control ciudadano, a la transparencia ni a la rendición de cuentas.

Las y los titulares de los órganos constitucionales autónomos no serán electos por las y los ciudadanos y serán designados por mayoría calificada del Congreso local a propuesta de consejos ciudadanos. Es decir, no tendrán la debida independencia para servir de contrapeso a las instituciones de la ciudad, fundamentalmente al jefe de Gobierno y al Congreso local. Los órganos constitucionales autónomos de la ciudad continuarán partidocratizados y sin esperanza de que cumplan plenamente los fines que la Constitución les ha determinado.

En materia de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, la Asamblea Constituyente se resistió a que se consultara la totalidad de la Constitución con esas comunidades. Sólo se les consultaron tres artículos, los que directamente les afectaban. Las consultas aparentemente se realizaron en la ciudad. En cuanto a las deficiencias del título relacionado con ellos, encuentro las siguientes: No se previó que las reformas constitucionales sean consultadas a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes; no se contempló que las consultas deban ser vinculantes; no se determinó que los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes constituyen un cuarto orden de gobierno; no se garantizó debidamente la autonomía territorial de los pueblos originarios; y, las instituciones de

la ciudad no se conforman pluriétnicamente, es decir, no habrá representación de pueblos y comunidades indígenas residentes en las titularidades del Poder Judicial local, ni en el gabinete del titular del Ejecutivo local, ni en los órganos constitucionales autónomos.

El título constitucional relativo al desarrollo y a la planeación democrática de la ciudad, que fue motivo de las apetencias de los desarrolladores urbanos de la ciudad, permite que en la definición de todas las políticas urbanas y de planeación democrática participen los intereses económicos privados, mismos que durante la Asamblea Constituyente se opusieron a las contribuciones por plusvalías, se negaron a prohibir los procesos de gentrificación y de segregación social y lucharon para que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva fuese un organismo descentralizado y no un ente cuyos titulares fuesen electos por la ciudadanía.

Conclusión

No desdeño los avances de la Constitución de la Ciudad de México, los que ocuparían otro análisis como el que aquí he realizado. Estoy convencido de que la Asamblea Constituyente no hizo lo suficiente. La Constitución de la ciudad en cuanto a protección de derechos y principios democráticos quedó por debajo del texto enviado por el jefe de Gobierno y –lo más grave– muy por debajo de las expectativas depositadas por muchas y muchos ciudadanos que deseaban una Constitución de vanguardia.

Se pueden dar muchas razones que expliquen las limitaciones de la Constitución Política de la Ciudad de México. Una, sin duda, fue su pecado de origen, el Pacto por México y la manera en la que se negoció la composición de los 100 integrantes de la Asamblea Constituyente entre los partidos políticos PRI, PAN, PRD y el Gobierno federal. D

NOTAS

1 El compromiso 91 del Pacto por México textualmente señala: "Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal. Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF. En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos de colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación. Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República". *Véase* "Pacto por México", disponible en <http://bit.ly/1jZU8wR>, página consultada el 3 de marzo de 2017.

2 "Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."

3 "Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar."

4 Notimex, "Diputados de Morena rechazan financiamiento para constituyentes", en *Terra*, 10 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2mtjYCo>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

5 Diana Villavicencio, "Asamblea da 20 mdp a la Constituyente", en *El Universal*, 29 de noviembre de 2016, disponible en <http://eluni.mx/2fIialR>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

6 Así lo sostuvo el jurista Diego Valadés en entrevista del programa "El asalto a la razón" de *Milenio TV*, en donde indicó que no podía ser Constitución si las materias más importantes de la futura norma fundamental ya estaban determinadas en el artículo 122 constitucional reformado y publicado el 29 de enero de 2016. Para información *in extenso véase* "El asalto a la razón", 8 de marzo de 2016, disponible en <http://bit.ly/2lOMBd7>, página consultada el 3 de marzo de 2016.



Fotografía: Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.

Constitución de la Ciudad de México. Una Carta para los Derechos Humanos

Dolores Padierna Luna*

* La autora es dirigente social, senadora de la república y fue la coordinadora del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El diseño de la Constitución Política de la Ciudad de México fue pensado justo para evitar la letra muerta, y la clave para conseguirlo radica en la progresividad de los derechos y en la articulación obligada entre el sistema integral de derechos humanos y el sistema de planeación y evaluación de la ciudad, refiere la autora del presente texto.

La Carta de Derechos de la recién aprobada Constitución Política de la Ciudad de México es vasta y ambiciosa, en el buen sentido de la expresión. De ahí que algunas voces han sugerido que existirá un divorcio entre la letra de la ley y el ejercicio de gobierno.

El artículo 5° es clave para comprender cómo se estructura la Constitución de la Ciudad de México, cómo concibe los derechos y cómo los articula con el sistema de planeación de la Ciudad. En este artículo se establece que: "Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución".[1]

Asimismo, indica que el "Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y avaluar la garantía de su cumplimiento progresivo".[2] Esto significa que habrá por lo menos una gran política de Estado en la ciudad, consistente en alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos reconocidos.

La Constitución de la Ciudad de México es ya la carta de navegación de una entidad que ha sido pionera en materia de derechos y libertades.

En los debates de la Asamblea Constituyente expresamos que una sociedad que busca avanzar hacia el reconocimiento y la ampliación de derechos debe mirar alto.

En la experiencia internacional –dijimos– tener un horizonte de futuro ha contribuido a avanzar más rápido en la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad.

No se trata de un horizonte utópico porque se establece que los derechos tienen la máxima jerarquía normativa y eso los hace exigibles, por encima de cualquier otra interpretación de la Constitución.

Toda acción de gobierno habrá de enfocarse al pleno cumplimiento de los derechos, es decir, contra lo que actualmente ocurre, poner en el centro [de la Constitución] a las personas, no las necesidades y las reglas de la gestión gubernamental.

Así, toda acción de gobierno habrá de enfocarse al pleno cumplimiento de los derechos, es decir, contra lo que actualmente ocurre, poner en el centro a las personas, no a las necesidades y las reglas de la gestión gubernamental.

En los intensos meses del debate buena parte de los detractores del proyecto parecían sólo haber tomado algunas de sus partes, aunque se empeñaban en hacer una caricatura de éste. Otros más simplemente inventaron propuestas inexistentes. No tuvieron, de entrada, la capacidad o la voluntad de valorar su coherencia y sus alcances (de los que veían en la profusión de derechos una *Constitución comunista*, mejor ni hablar).

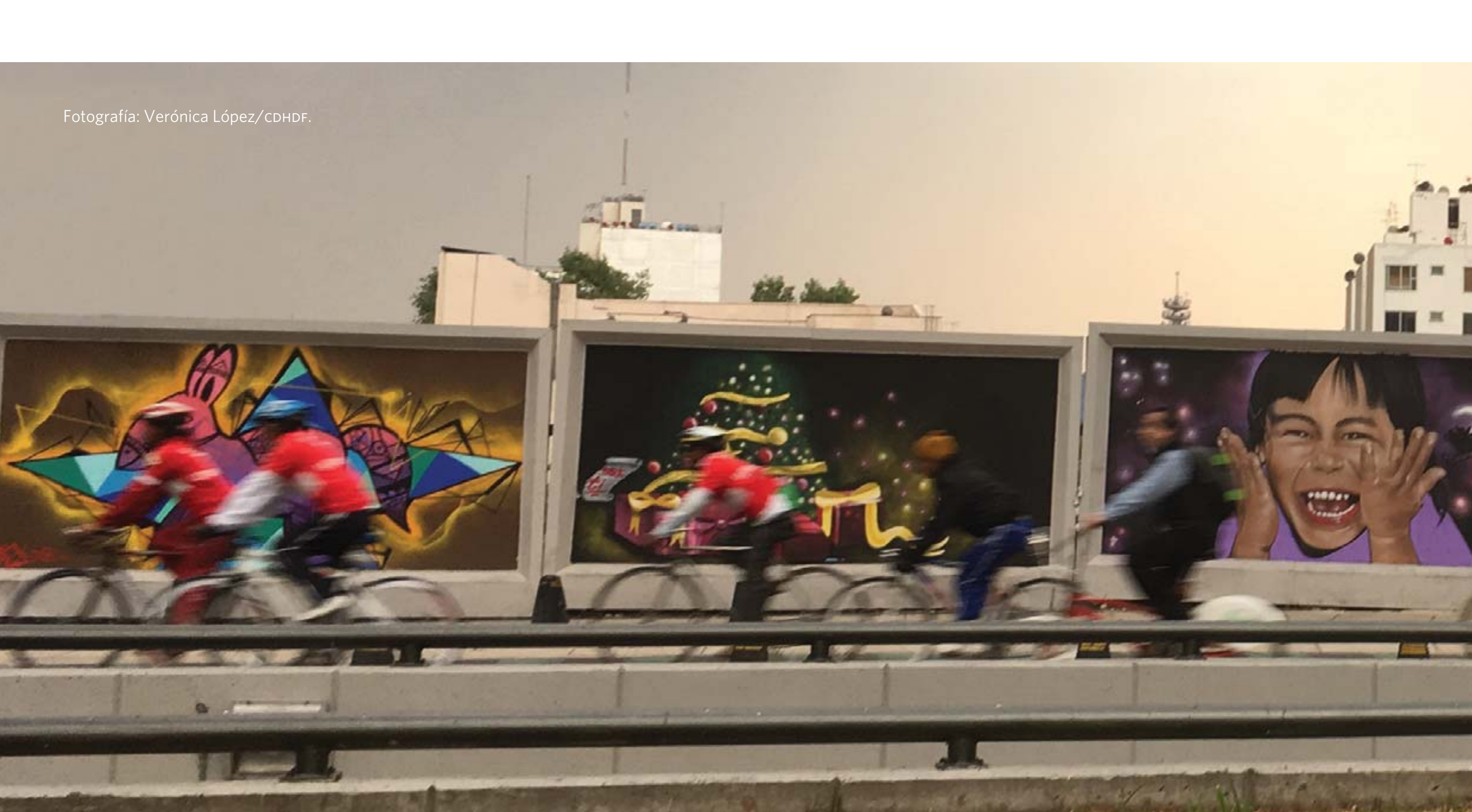
Pese a los obstáculos y a las resistencias en la propia Asamblea, muchas veces fincadas en cálculos políticos inmediatos, el texto constitucional pudo tomar distancia de los juristas tradicionales y caminar en sentido contrario a las reformas que han desfigurado el contenido social y maniatado las responsabilidades del Estado en nuestra Constitución federal.

Uno de los argumentos centrales de quienes se opusieron al proyecto es que contenía "demasiados derechos".

Al coro de detractores le parecía demagógica su esencia de ampliación de los derechos humanos. Con esa postura desdeñaban, de entrada, la reforma constitucional que en 2011 definió los derechos humanos como inalienables, imprescriptibles, irrenunciables y exigibles.[3] En esa misma reforma se establecieron los principios pro persona, de progresividad y no regresión, con el fin de que los derechos humanos dejen de ser una aspiración.[4]

Los detractores rechazaban, visto de esta manera, maldades que descubrieron en el proyecto enviado por el jefe de Gobierno pero de cuya existencia en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se habían percatado.

La lógica de algunos críticos veía signos de pesos en cada derecho enunciado en el proyecto constitucional. Cerraban los ojos al hecho de que muchos de ellos –por ejemplo, el derecho


Fotografía: Verónica López/CDHDF.

a no ser discriminado o el derecho a la igualdad– no requieren de recursos financieros, sino de decisión y voluntad política.

Cuando escuchábamos argumentos en el sentido de que había "demasiados derechos" nos preguntábamos: ¿cuáles debemos quitar?

Por supuesto que la solución no era la jerarquización de los derechos fundamentales, pues de hacerlo sólo habríamos conseguido despojar a algunos de ellos de la dignidad que les confiere esa categoría. La solución es la progresividad, es decir que los derechos no puedan cumplirse nunca en menor proporción que en el pasado inmediato, sino que siempre habrá que ir hacia adelante, comprometiendo más recursos y fijando metas superiores.

Claro, se puede argumentar que al declarar progresivo el cumplimiento de los derechos humanos se dificulta seguir su cumplimiento sin una jerarquización mínima.

Abramovich y Courtis[5] plantean que no debe perderse de vista que la defensa de los derechos y su garantía no son una sola acción. Se trata de un sistema complejo de acciones y omisiones. La primera garantía de cumplimiento de los derechos será que el Estado no los viole directamente; en segundo lugar, procurar que haya menos obstáculos que impidan su cumplimiento y enseguida realizar las acciones encaminadas a generar su satisfacción plena, mismas que pueden ser de diversa naturaleza, y no han de implicar la erogación de recursos públicos en todos los casos.

El difícil camino –entre otras cosas por su carácter inédito– del cumplimiento pleno de los derechos pasa por la construcción del Programa de Derechos Humanos[6] y los instrumentos de planeación correspondientes.

Recapitulemos: tenemos un mandato de satisfacción progresiva de derechos humanos, uno de un sistema de indicadores de la satisfacción de los derechos y una base teórica para establecer ciertos criterios de progresividad. La pinza se cierra con el sistema de planeación.

El punto de partida en esta materia es que existen consideraciones normativas que tienen que ser pilares de cualquier sistema de planeación articulado para satisfacer derechos; podemos llamarles *estructurales* por una doble razón: primero, porque se trata de disposiciones con efectos inmediatos sobre realidades materiales infraestructurales –agua, territorio, medio ambiente– y, segundo, porque su manera de ser estructura o condiciona la satisfacción de los derechos.

En el título tercero, dedicado al Desarrollo Sustentable, y más allá de la estructura formal del sistema de planeación,[7] pueden hallarse las siguientes definiciones estructurales: en primer



lugar, el hecho de que la programación y ejecución presupuestal deberán elaborarse con base en las evaluaciones disponibles –que, como se indicó antes, estarán pensadas en función de la satisfacción de los derechos–; la gestión del territorio y del medio ambiente adquiere una dimensión social, al igual que la del agua, y hay un incipiente surgimiento del espacio edificable como bien común, considerando que se trata del principal espacio de crecimiento para la ciudad y del aprovechamiento recurrente por desarrolladores inmobiliarios.

Se trata, en conclusión y sin duda alguna, de la vuelta de tuerca del cambio de paradigma normativo iniciado para nuestro país con la reforma constitucional de 2011.

De este modo, el sistema de planeación democrática defiende un nuevo paradigma normativo, en un diálogo permanente con el sistema de derechos, el cual a su vez no es visto como aspiración utópica sino como una tarea progresiva de metas multidimensionales.

Es un nuevo paradigma que se construye, para bien de todos, en función de los derechos humanos.

Si queremos ser un país en el cual se reconozcan y amplíen los derechos tenemos que mirar alto. Algunos de los derechos contenidos en la Constitución local no serán de cumplimiento inmediato. Iremos avanzando paso a paso en su ejercicio, conforme vayamos fortaleciendo nuestras instituciones y apuntalando nuestro crecimiento económico para contar con más recursos.

Con todo y ello, la Constitución ofrece ya un horizonte de futuro, la ciudad que queremos. Tener claro un camino ha permitido, en otras experiencias internacionales, avanzar más rápido en temas tan sensibles como la disminución de la pobreza y la desigualdad.

La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce todos los derechos y amplía sus alcances. Da un paso más: garantiza su cumplimiento porque establece las herramientas que los ciudadanos podrán emplear para que sus derechos se cumplan efectivamente y no se queden sólo en el papel.

Estamos frente al documento más avanzado de la historia del constitucionalismo mexicano y el primero que se construye totalmente a partir de los derechos humanos, puestos ya en el centro del orden jurídico nacional con la reforma de 2011. La democracia y la función social de la ciudad están también en el corazón de la nueva Carta. D

NOTAS

1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 5º, apartado A, numeral 1.
2 *Idem*.
3 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.
4 *Idem*.
5 Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 19.
6 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5, apartado A, numeral 6.
7 En lo que concierne a la planeación, por una parte, la Constitución se plantea tres grandes instrumentos: un Plan General de Desarrollo, un Programa General de Ordenamiento Territorial y, finalmente, un Programa de Gobierno de la Ciudad. Para información *in extenso véase* Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 15.

El Instituto de Planeación de la Ciudad de México tendrá un papel preponderante en la gestión de estos instrumentos, indispensables para propiciar que se gobierne sin tener otro objetivo más que el interés público. Este instituto se encargará de armonizar la política del derecho a la ciudad con las alcaldías, pero también a nivel metropolitano.

Sentido y logros de la nueva constitución

Bernardo Bátiz Vázquez*

* Abogado, escritor y político mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Derecho Parlamentario en la Universidad Iberoamericana. Catedrático de Derecho Constitucional y Parlamentario. Ha sido procurador General de Justicia del Distrito Federal. Fue integrante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

La Constitución Política de la Ciudad de México significó un claro cambio de dirección; se trata de una constitución de avanzada que reconoce los conceptos del derecho social como una rama distinta a los derechos público y privado y que busca, primordialmente, la dignidad de la persona, la solidaridad, la felicidad y la justicia social, refiere el autor del presente texto.

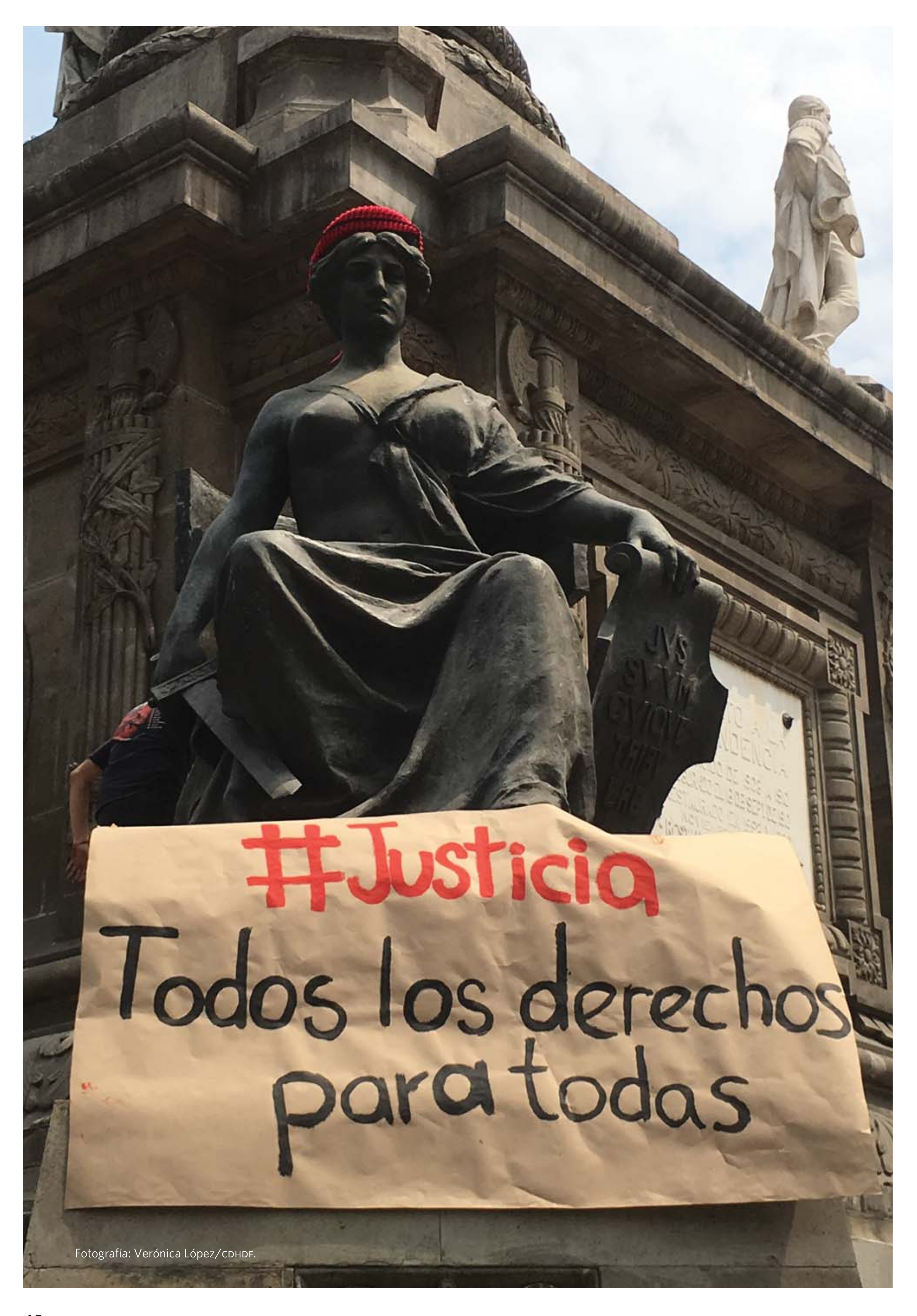
El Distrito Federal

En todo sistema federal se requiere un territorio neutral, esto es que no pertenezca a alguno de los estados miembros para asentar en él los Poderes de la Unión. Cuando surgió la Federación mexicana, mediante un acta constitutiva del 31 de enero de 1824,[1] propuesta por Miguel Ramos Arizpe, se decidió crear ese lugar precisamente en la que había sido la capital del reino de la Nueva España, la Ciudad de México. También se acordó entonces que fuera un espacio circular con el centro en la Plaza de la Constitución, conocida popularmente como Zócalo, y con una circunferencia de dos leguas a la redonda.[2]

Desde entonces, la antigua Tenochtitlán fue conocida también por años como el Distrito Federal, nombre burocrático y no sin algo de despectivo. También se redujeron los derechos de las y los capitalinos en materia política, puesto que al no ser un estado más de la Federación, la Ciudad de México tenía restringidos para sus habitantes algunos derechos políticos y democráticos. Por ello, y parafraseando a Francisco Zarco, el jurista Manuel Herrera y Lasso denominó al Distrito Federal como "el paria de la Federación".[3]

Al correr de los años, pero especialmente en el siglo XX, las y los capitalinos no dejamos de insistir en que nuestra entidad debía tener para sus habitantes un *status* similar al de las demás entidades de la Federación y recuperar autonomía para sus gobiernos locales. No hay que olvidar que en 1928 los sonorenses Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles decidieron suprimir los municipios del Distrito Federal,[4] con lo cual quitaron el último vestigio de democracia que había en esta entidad.

En 1997, por primera vez, se eligió al jefe de Gobierno,[5] poco antes se podía elegir una asamblea que tenía facultades muy restringidas. En 2000 se eligió un primer gobierno local de seis años[6] y en 2016 se convocó, finalmente, a una Asamblea Constituyente[7] a partir de una reforma política al artículo 122 de la Constitución federal.[8] Tuvieron que pasar 193 años para que se escuchara la voz de las y los capitalinos. Se rumoró siempre y se sigue diciendo que así fue, que una constitución para la ciudad capital sería la contraprestación para que algunos grupos de izquierda apoyaran el Pacto por México.[9]



Fotografía: Verónica López/CDHDF.

Integración de la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente se integró, de conformidad con la reforma política al artículo 122 constitucional, con 100 diputados:[10] de ellos sólo 60 fueron electos bajo el sistema de representación proporcional y mediante listas de partidos; los otros 40 fueron designados: 28 por las cámaras federales de senadores y de diputados –14 personajes seguían siendo senadores y los otros 14 diputados federales y todos, al mismo tiempo, tenían un asiento en la flamante Asamblea Constituyente–; los otros 12 integrantes no electos fueron designados así: seis por el presidente de la república y seis por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Esta forma de integración híbrida de un Congreso destinado a formular una Constitución evidentemente no es la mejor y produjo desde un inicio quejas, debates y desacuerdos. Se presentó un amparo por violación al artículo 125 de la Constitución en contra de los 28 legisladores que lo eran simultáneamente en un Congreso local y en las cámaras federales.[11]

Novedades

A pesar de los problemas, de la forma irregular de la integración del congreso constituyente, oficialmente denominado Asamblea –como si con eso se le restara importancia– se logró aprobar el reglamento para el funcionamiento del cuerpo colegiado,[12] se acordaron ocho comisiones de dictamen, una junta de consulta –integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios– y se instaló por elección una mesa directiva en la que hubo estricta paridad de género.

Una novedad de la Asamblea Constituyente fue que no hubo una directiva plural que tomara las decisiones a puerta cerrada, sólo llevaba lo acordado en comisiones al Pleno, para que éste ratificara lo que los líderes de los diversos grupos habían determinado.

En la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se acordó que funcionara como un parlamento abierto y con ello se logró una mayor participación e información general y que las reuniones de la Mesa de Consulta no se hicieran nunca a puerta cerrada. Así, los constituyentes que no formaban parte de alguna mesa podían entrar a ella, tomar la palabra y si bien no votaban, influían en las decisiones y se enteraban de lo que ahí sucedía. Frecuentemente se filmaron las reuniones de esa novedosa mesa y en ningún caso pasó sin discusión al Pleno alguna propuesta.

Se aprobó que la dignidad humana constituye el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos, que éstos pueden ejercerse a título individual o colectivo y que al respecto la progresividad de los derechos es uno de los principios rectores consagrados en el novedoso texto.

Otra novedad fue que las votaciones monolíticas, tan comunes en el parlamentarismo mexicano, fueron la excepción. Hubo desde el inicio un llamado a la libertad y a la igualdad de las y los diputados constituyentes. Las y los coordinadores no eran los jefes del grupo, hubo dentro de cada una de las fracciones parlamentarias debates y disensos, y muchas veces los integrantes votaron en forma distinta, tanto en las mesas como cuando tenían que tomarse las decisiones plenarias con las dos terceras partes de los presentes.

Todo esto dio a la Asamblea Constituyente apertura, libertad para los debates y la frescura que se necesitaba en el parlamentarismo mexicano. Un constituyente así fue una bocanada de aire fresco en el rancio sistema legislativo nacional.

Logros

Las decisiones definitivas se fueron tomando artículo por artículo y nunca hubo una votación integral de la Constitución. Cada artículo se aprobó por separado y en todos los casos con las dos terceras partes de los presentes; eso significó que fue necesario presentar proyectos en los que coincidieran varios grupos parlamentarios y que no siempre se alcanzaba lo que se pretendía en su totalidad.

Esta forma de discutir primero en mesas y luego deliberar y votar en el Pleno cada artículo fue difícil y su resultado se pareció a un gran rompecabezas que se fue armando lentamente.

La Constitución no es una obra literaria, pero es algo mucho mejor, es la manifestación de la voluntad del pueblo capitalino tomada por sus representantes, no sin antes escuchar a muchos grupos y a innumerables ciudadanos que quisieron aportar sus puntos de vista.

Algo muy significativo, celebrado después con una felicitación por parte de la Organización de las Naciones Unidas,[13] fue la exitosa y amplia consulta popular a los pueblos originarios de la gran urbe.

Es muy significativo que el artículo 1°, inciso *1*, defina a la Ciudad de México como una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El punto dos establece que la soberanía reside en el pueblo; y el punto tres que la ciudad adopta una forma de gobierno republicana, democrática, representativa, laica y popular y que la ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior.[14]

También se aprobó que la dignidad humana constituye el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos, que éstos pueden ejercerse a título individual o colectivo y que al respecto la progresividad de los derechos es uno de los principios rectores consagrados en el novedoso texto.[15]

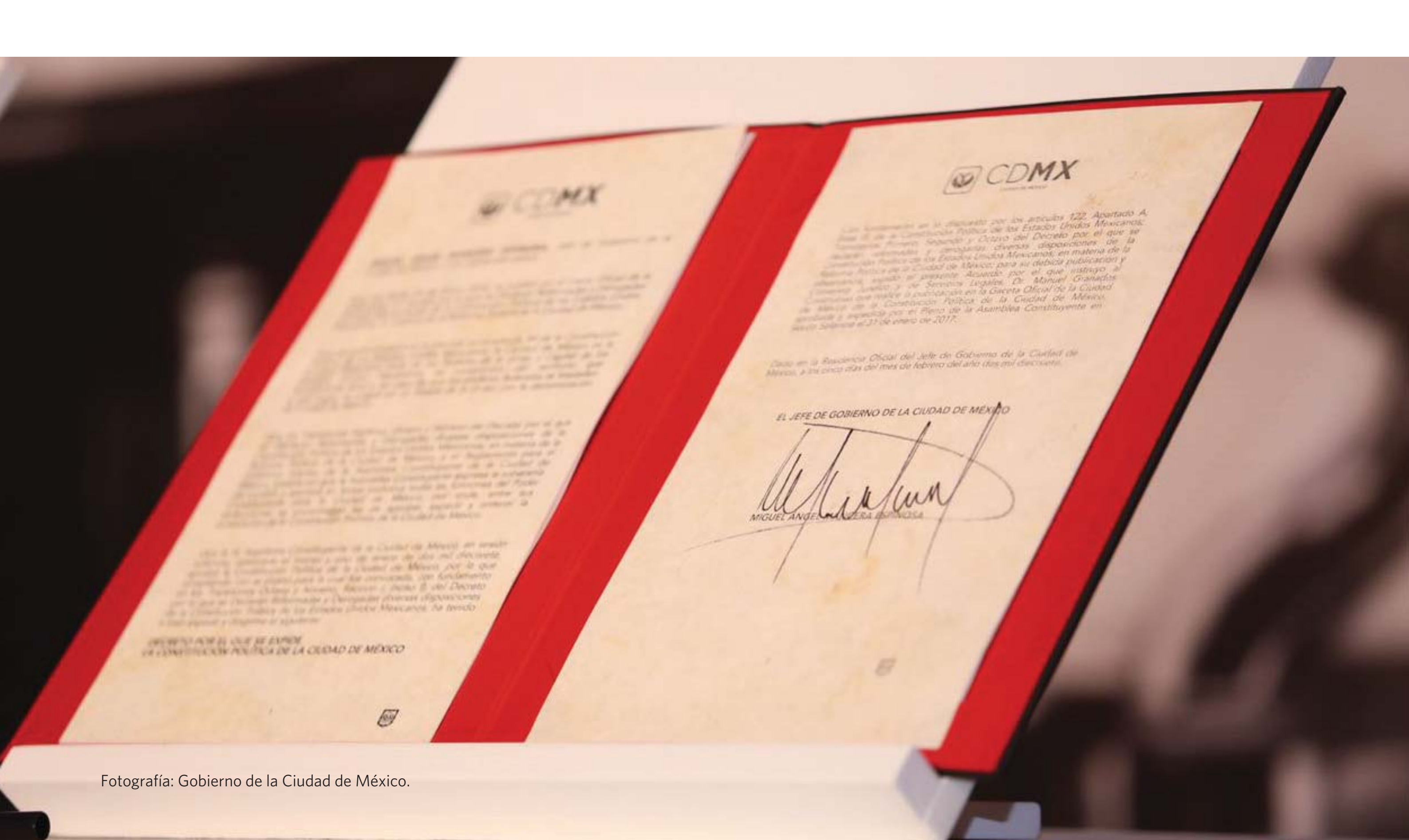
Se logró declarar que el agua será siempre un servicio público, un derecho humano y que no será en ningún caso una mercancía ni un insumo, por lo que queda prohibida su explotación con fines de lucro.[16]

Se aprobó también una reforma fundamental en el Poder Judicial con la participación ciudadana en la designación de jueces y magistrados.[17]

Podemos enumerar muchos logros más en los capítulos de Desarrollo Sustentable; del Ejercicio de la Democracia; de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y de las comunidades indígenas residentes, siempre olvidadas y ahora recordadas; del buen gobierno y la buena administración, y del carácter de la capital de toda la nación, es decir, la ciudad no sólo de los capitalinos, sino de las y los mexicanos de todas partes.

Significado

El significado político profundo de la Constitución Política de la Ciudad de México radica en que con ella se experimenta un quiebre en la línea de cambios constitucionales que venía imperturbable en nuestro país, desde hace más o menos treinta años. Los cambios constitucio-



Fotografía: Gobierno de la Ciudad de México.

nales durante este largo periodo siempre fueron dentro de la línea socioeconómica del neoliberalismo; la reforma judicial, la reforma laboral, la educativa y en especial la energética, significaron la entrega del Estado y sus recursos a las grandes empresas.

La Constitución de la ciudad significó un claro cambio de dirección; se trata de una constitución de avanzada, que reconoce los conceptos del derecho social como una rama distinta a los derechos público y privado y que busca, primordialmente, la dignidad de la persona, la solidaridad, la felicidad y la justicia social.

Todo esto no le gustó al sistema y por eso están impugnando ante los tribunales lo que no pudieron ganar en los debates.[18]

NOTAS

1 Para información *in extenso véase* Acta constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada en sesión del Soberano Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, disponible en <http://bit.ly/2cVxE9w>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

2 La Constitución de 1824 otorgó facultades al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la Federación; así, dicho decreto crea el Distrito Federal, con carácter de estado y con un Congreso local, que quedará ubicado en un territorio federal circular cuyo centro será la plaza de la ciudad de México y un radio de dos leguas. *Véase* Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial*, el 18 de noviembre de 1824, Título 3°, Sección 5ª, disposición 29, disponible en <http://bit.ly/2cXsjJU>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

3 Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, México, 1940, 265 pp.

4 El lunes 20 de agosto de 1928 se publican en el *Diario Oficial* las reformas a las bases 1ª, 2ª y 3ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal que desaparecen los ayuntamientos de elección popular en el Distrito Federal. *Véase* Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, artículo 73, disponible en <http://bit.ly/2nHLCRn>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

5 El 6 de julio de 1997 se llevó a cabo la primera elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ganando con 49.11% de los votos el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. *Véase* Instituto Nacional Electoral, "Gráfica de la elección de jefe de Gobierno del D. F.", disponible en <http://bit.ly/2nbz1Ep>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

6 En las elecciones locales celebradas el 2 de julio de 2000 en la Ciudad de México se eligieron los cargos de jefe de Gobierno, jefes delegacionales, diputados de mayoría relativa y diputados de representación proporcional. Para mayor información *véase* Instituto Electoral del Distrito Federal, "Estadística electoral local 2000", disponible en <http://bit.ly/2nnZW0h>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

7 Marco Antonio Martínez, "Instalan Asamblea Constituyente, protestan contra designados", en *Quadratín México*, 15 de septiembre de 2015, disponible en <http://bit.ly/2cIsHQg>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

8 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

9 El Pacto por México es un acuerdo político firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Presidencia de la República el cual contiene 95 acuerdos para reformar la Constitución de la república y las leyes. Uno de esos acuerdos consistió en convenir una reforma política de carácter constitucional para la Ciudad de México.*Véase* "Pacto por México", disponible en <http://bit.ly/1jZU8wR>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

10 "Elección de la Asamblea Constituyente", en *Dfensor*, de junio 2016, año XIV, núm. 6, México, CDHDF, pp. 58-59, disponible en <http://bit.ly/2ndNdN8>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

11 Jesús Aranda, "Atrae SCJN primer amparo contra proceso de la Constitución CDMX", en *La Jornada*, 8 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2muIAMd>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

12 *Véase* Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2dxy6tq>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

13 Centro de Noticias ONU, "ACNUR aplaude inclusión de derechos de refugiados en Constitución de la Ciudad de México", 2 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nSm00V>, página consultada el 5 de marzo de 2017.

14 Para mayor información *véase* Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017, artículo 1°.

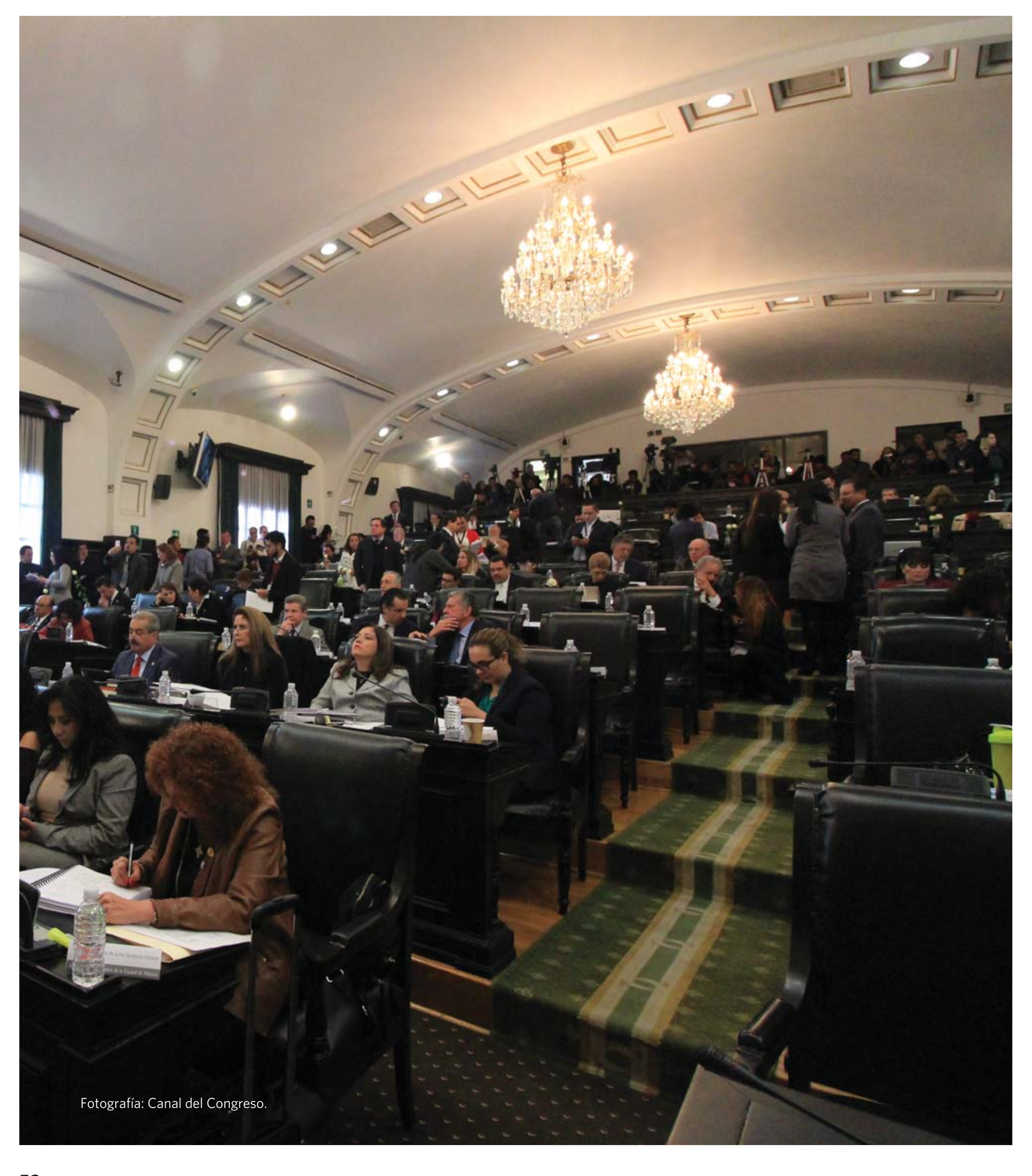
15 *Ibidem*, artículos 3° y 4°.

16 *Ibidem*, artículo 9°, apartado F, numerales 1, 2 y 3.

17 *Ibidem*, artículo 35, numeral 4.

18 Para información *in extenso véanse* Presidencia de la República, Oficio núm. 1.0388/2017, Controversia constitucional en contra de la Ciudad de México, 9 de marzo de 2017; Procuraduría General de la República, Oficio PGR/031/2017, Acción de inconstitucionalidad a diversas disposiciones jurídicas de la Constitución Política de la Ciudad de México, 7 de marzo de 2017; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", disponible en <http://bit.ly/2mAYyUc>; y Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovida por Morena, Nueva Alianza, PGR y CNDH.

Impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México



Fotografía: Canal del Congreso.

Después de cuatro meses de trabajo de las y los integrantes de la Asamblea Constituyente, se vio finalmente cristalizada la Constitución Política de la Ciudad de México con su promulgación el pasado 5 de febrero de 2017. Este fue un momento histórico, pues se avanza en la autonomía política de la capital del país. Sin embargo, un par de semanas después se presentaron diversos recursos de impugnación, lo cual significa un reto que se deberá atender.

En efecto, a poco más de un mes de su publicación,[1] el ordenamiento jurídico de la capital –el cual consta de 71 artículos y 39 transitorios– ya acumula siete impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): dos recursos de controversia constitucional y cinco acciones de inconstitucionalidad; además de un amparo ante el Poder Judicial de la Federación, presuntamente por ir en contra de diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas impugnaciones fueron presentadas por la Presidencia de la República,[2] la Procuraduría General de la República (PGR),[3] el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJ), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),[4] el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y el Partido Nueva Alianza.[5]

En tanto que el Senado de la República informó el 12 de marzo pasado, que encontró posibles invasiones a la competencia del Congreso de la Unión en materia educativa y de salud en el reciente texto, por lo que preparaba una controversia constitucional para presentarla en días posteriores a la SCJN.[6]

Los recursos de impugnación en contra de algunos artículos de la Constitución de la Ciudad de México plantean que ésta invade ámbitos y facultades del Congreso federal, así como que contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer amparo que atrajo la SCJN contra el proceso de la Constitución de la Ciudad de México fue promovido por el abogado Javier Quijano Baz, en representación de la fracción parlamentaria de Morena en la Asamblea Constituyente.[7] En éste se cuestionó la toma de protesta a legisladores federales como constituyentes, ya que la Constitución federal prohíbe a diputados y senadores ejercer cargos simultáneos.

El pasado 10 de marzo, el ministro de la Segunda Sala de la SCJN, Javier Laynez Potisek, admitió a trámite cuatro acciones de inconstitucionalidad que fueron presentadas por los partidos Morena y Nueva Alianza, así como por la PGR y la CNDH en contra de diversos preceptos de la reciente Constitución local.[8]

Las impugnaciones son las siguientes:

- El partido Morena señala que la Constitución local es inconstitucional debido a que no fue sometida a referéndum para su ratificación y porque trasgrede las leyes electorales federales por no respetar la cifra de 60 representantes elegidos por la vía de la votación.[9]
- Por su parte, el Partido Nueva Alianza solicitó la invalidez del artículo 54, en el que se establece la figura de Cabildo como un órgano de planeación, consulta y decisión del Gobierno de la Ciudad de México. Además, busca que se invalide una parte del artículo 53 relativo a la integración de las alcaldías.[10]
- El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México interpuso la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 35 y 37 que, asegura, violan su autonomía e independencia.[11]
- La PGR argumenta que hay una posible contradicción en 39 preceptos establecidos en la Constitución de la Ciudad de México respecto de la Constitución federal, relativos al alcance y contenido de los derechos humanos, al derecho de asociación; a la identidad; a la no discriminación e igualdad; a la libertad religiosa; al secreto profesional; así como al Parlamento Metropolitano, al Consejo de la Judicatura y las Alcaldías, entre otros aspectos.
- La CNDH también promovió un recurso para solicitar la invalidez de algunos preceptos contenidos en los artículos 33, 36, 48 y artículo octavo transitorio, los que asegura violan distintas disposiciones en materia de derechos humanos contenidos tanto en la legislación federal como en normas internacionales.

Algunos puntos a considerar para la resolución de la SCJN

En caso de que la SCJN resuelva que se hagan modificaciones al texto constitucional, se deberán tomar en cuenta los siguientes plazos:

Este 2017 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe de aprobar al menos cinco leyes secundarias: Ley Electoral, Ley del Poder Judicial, Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Poder Legislativo y Ley de Alcaldías, lo anterior a pesar de que la Constitución local entrará en vigor hasta septiembre de 2018.[12]

Asimismo, 90 días antes del inicio del proceso electoral 2017-2018, la legislación en materia electoral debe estar publicada, esto es, a más tardar el 31 de mayo de 2017.

En caso de que la SCJN resuelva que el texto constitucional requiere alguna modificación, las y los ministros deberán determinar qué órgano legislativo deberá hacerlo, pues la Asamblea Constituyente sólo fue instalada con el único propósito de aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México y quedó disuelta un día después de entregarla al titular del Ejecutivo y otros órganos de gobierno para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta del Gobierno de la Ciudad de México*.

En defensa de la Constitución de la CDMX

Ante las impugnaciones que se han dado a la Constitución Política de la Ciudad de México, algunas de las y los integrantes de la Asamblea Constituyente conforman un equipo jurídico, junto con el Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa, con el objetivo de realizar una estrategia de defensa del texto constitucional.[13]

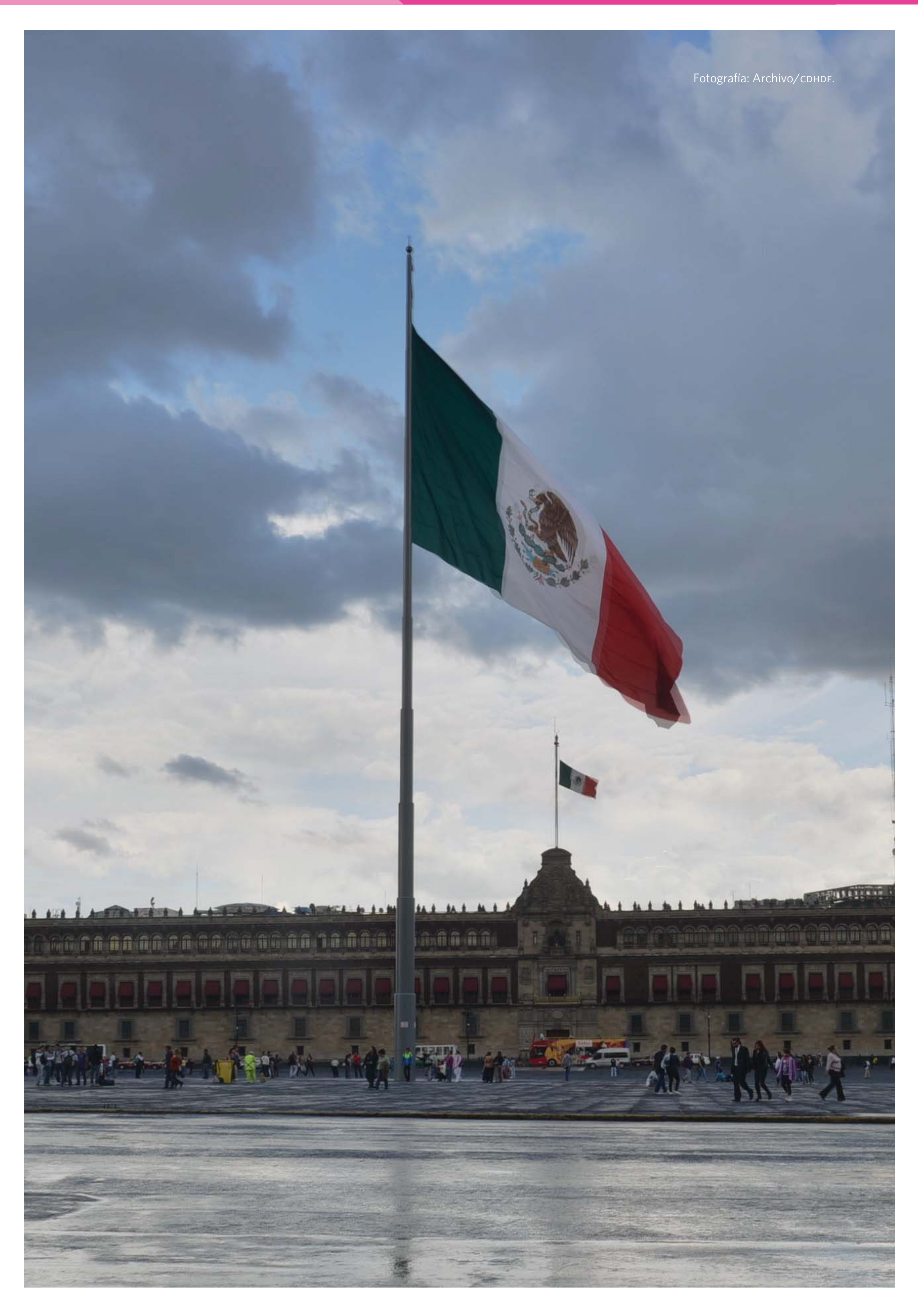
En tanto, para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) las impugnaciones que se han realizado en contra de la Constitución de la Ciudad de México representan un gran reto en la conquista de derechos en esta ciudad y cuyo resultado incidirá directamente en el alcance de los derechos humanos para quienes habitan y transitan en la capital.

La presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo, señaló que el trabajo que hicieron las y los diputados constituyentes para la conformación de la Constitución local fue abierto y transparente.[14] Aseguró que la CDHDF va a litigar ante la SCJN para que escuche los argumentos que se están esgrimiendo, porque resulta preocupante que se cuestione por qué la Constitución de la Ciudad de México da más derechos que la Constitución federal.

La Comisión defenderá el texto constitucional para que no haya retroceso en la capital de los derechos adquiridos, para lo cual se allegará a la SCJN insumos a favor de la progresividad de los derechos humanos, así como de la capacidad que se tiene de gozar y ejercer tales derechos de forma plena. D

NOTAS

1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 5 de febrero de 2017.
2 Presidencia de la República, Oficio núm. 1.0388/2017, Controversia constitucional en contra de la Ciudad de México, 9 de marzo de 2017.
3 Procuraduría General de la República, Oficio PGR/031/2017, Acción de inconstitucionalidad a diversas disposiciones jurídicas de la Constitución Política de la Ciudad de México, 7 de marzo de 2017.
4 Para información *in extenso véase* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", disponible en <http://bit.ly/2mAYyUc>, página consultada el 3 de marzo de 2017.
5 Para información *in extenso véanse* la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovida por Morena, Nueva Alianza, PGR y CNDH; y "Constitución de la CDMX se tambalea: Presidencia y CNDH la impugnan", en *Proceso*, 10 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2mKVvMT>, página consultada el 11 de marzo de 2017.
6 "Senado va contra Constitución de la CDMX: alista impugnación por vulnerar competencias del Congreso", en *Proceso*, 12 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2m1xXE7>, página consultada el 13 de marzo de 2017.
7 Jesús Aranda, "Atrae SCJN primer amparo contra proceso de la Constitución CDMX", en *La Jornada*, 8 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2muIAMd>, página consultada el 3 de marzo de 2017.
8 Rubén Mosso, "Admiten impugnaciones contra Constitución de CdMx", en *Milenio*, 10 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2maETdD>, página consultada el 15 de marzo de 2017.
9 Jorge Almazán, "Morena impugna Constitución de la CdMx", en *Milenio*, el 6 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2lPSVAS>, página consultada el 8 de marzo de 2017.
10 "La Constitución de la CDMX, bajo el fuego del Senado, la Presidencia, la CNDH", en *Expansión*, el 13 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2mlkHXb>, página consultada el 14 de marzo de 2017.
11 *Idem*.
12 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016, artículo tercero transitorio.
13 "Integrarán equipo jurídico en defensa de la Constitución de la Ciudad de México", en *Constitución Política de la Ciudad de México. Un foro, todas las voces*, disponible en <http://bit.ly/2n2KHdw>, página consultada el 14 de marzo de 2017.
14 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Entrevista a la Presidenta de la CDHDF, Doctora Perla Gómez Gallardo, después de la entrega del Reconocimiento "Hermila Galindo" 2017, el 13 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2m2eK5m>, página consultada el 14 de marzo de 2017.



Fotografía: Archivo/CDHDF.

Documento presentado por la CDHDF ante la SCJN para la defensa de la Constitución Política de la Ciudad de México[1]



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Es del conocimiento público que cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales fueron interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) conoce las demandas de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), identificadas respectivamente como 18/2017 y 19/2017.

Por ello, en relación con éstas, el 28 de marzo de 2017, la ombudsperson capitalina presentó ante la scjn un documento con dos objetivos principales: aportar elementos para el análisis de fondo de los asuntos y solicitar al máximo tribunal que instrumentara un mecanismo de audiencias públicas y participación abierto a todas y todos los grupos, instancias y organizaciones que han expresado su interés y/o su preocupación sobre el alcance de las definiciones y obligaciones que en materia de derechos humanos se han reconocido en el texto constitucional local.

En dicho documento se da cuenta de las acciones realizadas por la CDHDF –tanto en el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México, como cuando se emitió la Constitución local–. Asimismo, se describe las sesiones de trabajo que este organismo autónomo tuvo con las comisiones de la Asamblea Constituyente y en un apartado específico se mencionan las actividades realizadas por éste con la sociedad civil mediante conversatorios, foros y mesas de trabajo.

Enseguida se expone que es importante aportar elementos para el análisis del fondo porque la PGR y la CNDH incorporaron en sus demandas conceptos de invalidez relacionados directamente con la competencia de la CDHDF, el reconocimiento de derechos humanos, el establecimiento de un sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos en la Ciudad de México y el cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Comisión, los cuales, de considerarse fundados, reducirían la competencia de ésta, pues se restringiría el catálogo de derechos humanos, no conocería de violaciones graves a estos derechos y se eliminaría el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y no cumplidas.

Los elementos que la Comisión aportó para el estudio de fondo de las acciones de inconstitucionalidad tienen como primer propósito demostrar que, al igual que al resto de las entidades federativas, el texto constitucional local le otorga autonomía a esta ciudad en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización político-administrativa. En segundo lugar, que por ser la expresión de la soberanía del pueblo de la ciudad capital, la Asamblea Constituyente estaba facultada para incluir una Carta de Derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México. En tercer lugar, que la carta magna de nuestra ciudad podía reconocer tanto los derechos que derivan de la Constitución federal y de los tratados internacionales de los que México es parte, como los que se desprenden de nuestra legislación previa, que son conquistas para quienes viven y transitan en la ciudad, atendiendo al principio de progresividad.

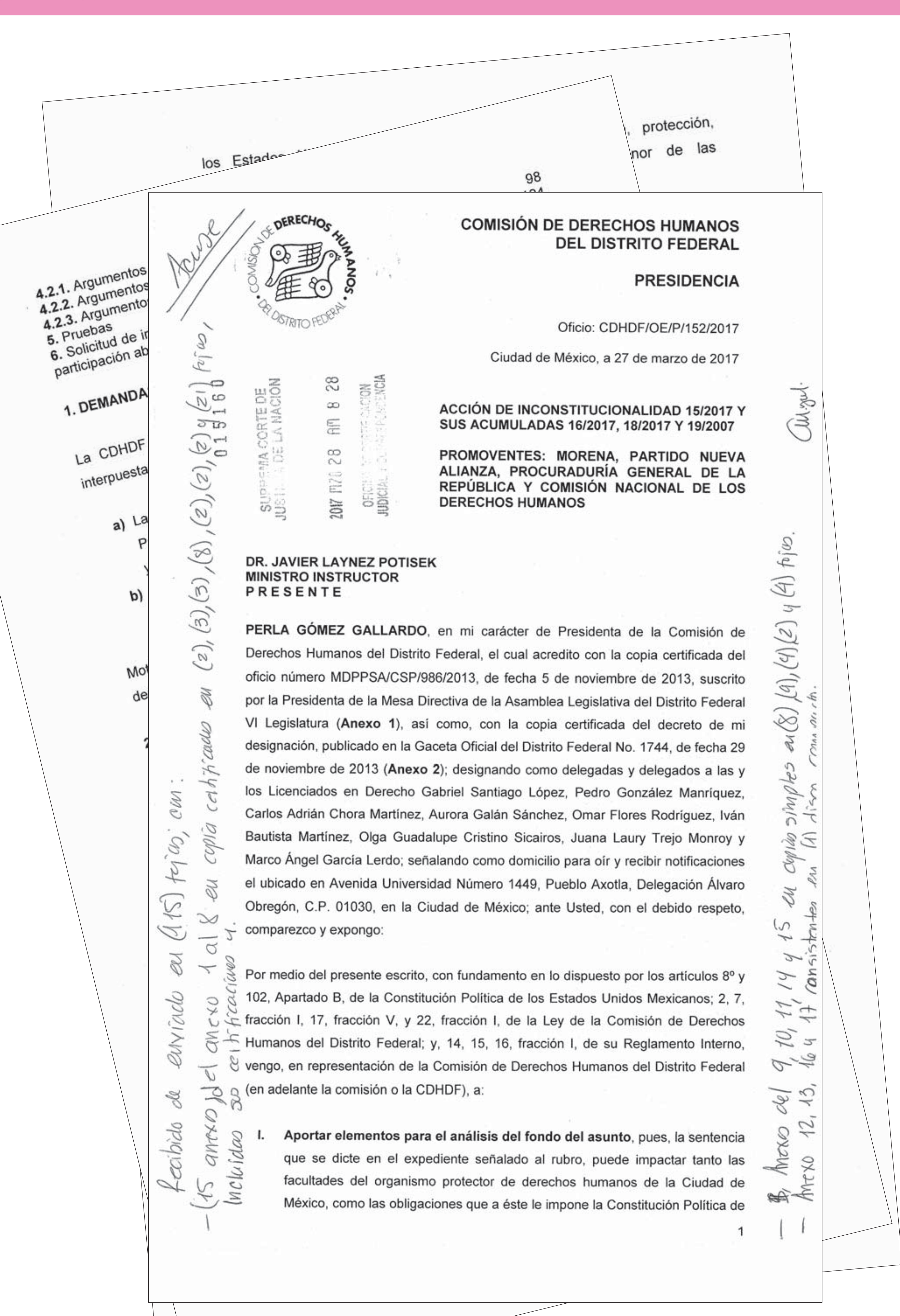
Otros de los elementos aportados por la CDHDF están dirigidos a demostrar la constitucionalidad de derechos, como los relativos a la voluntad anticipada, a los derechos sexuales y reproductivos, al secreto profesional de las personas periodistas y a la protección jurídica de los distintos tipos de familia que reflejan la diversidad de nuestra entidad federativa.

De igual forma, se aportaron elementos para demostrar, por un lado, que los derechos de asociación, a la identidad y a la libertad religiosa no tienen una regulación deficiente o limitativa en la Constitución de la Ciudad de México y, por el otro, que la Asamblea Constituyente no incurrió en omisión legislativa por el hecho de no prever una prohibición para que el organismo local de protección de derechos humanos conozca de asuntos jurisdiccionales y/o electorales.

En cuanto a la obligación de proteger los derechos de las personas migrantes, contemplada en el reciente texto constitutivo, la CDHDF aportó elementos para demostrar la congruencia de la disposición local en los artículos 1° y 11, con la Constitución federal, que respectivamente prohíben toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional y reconocen el derecho que tiene toda persona para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia. Lo anterior, aunado a la certeza de que la Ciudad de México es un territorio de tránsito de personas migrantes, susceptible de recibir y de ser el destino de éstas, de ahí la importancia del reconocimiento de sus derechos en la Constitución local.

Tampoco pasó desapercibida para la Comisión la importancia de defender la facultad de la Asamblea Constituyente para establecer un sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos, a través de la acción efectiva de protección de derechos, por lo que también incorporó argumentos al respecto.

Además, el documento se ocupa de defender la constitucionalidad de la facultad de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para conocer de viola-



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL

PRESIDENCIA

Oficio: CDHDF/OE/P/152/2017

Ciudad de México, a 27 de marzo de 2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2007

PROMOVENTES: MORENA, PARTIDO NUEVA ALIANZA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK
MINISTRO INSTRUCTOR
P R E S E N T E

PERLA GÓMEZ GALLARDO, en mi carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual acredito con la copia certificada del oficio número MDPPSA/CSP/986/2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura (**Anexo 1**), así como, con la copia certificada del decreto de mi designación, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1744, de fecha 29 de noviembre de 2013 (**Anexo 2**); designando como delegadas y delegados a las y los Licenciados en Derecho Gabriel Santiago López, Pedro González Manríquez, Carlos Adrián Chora Martínez, Aurora Galán Sánchez, Omar Flores Rodríguez, Iván Bautista Martínez, Olga Guadalupe Cristino Sicairos, Juana Laury Trejo Monroy y Marco Ángel García Lerdo; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Universidad Número 1449, Pueblo Axotla, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01030, en la Ciudad de México; ante Usted, con el debido respeto, comparezco y expongo:

Por medio del presente escrito, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 7, fracción I, 17, fracción V, y 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y, 14, 15, 16, fracción I, de su Reglamento Interno, vengo, en representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante la comisión o la CDHDF), a:

I. **Aportar elementos para el análisis del fondo del asunto**, pues, la sentencia que se dicte en el expediente señalado al rubro, puede impactar tanto las facultades del organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, como las obligaciones que a éste le impone la Constitución Política de

1

ciones graves a derechos humanos, pues indudablemente que existen estos hechos que son de competencia local, y tanto la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la CDHDF han ejercitado su facultad para definir las violaciones graves a derechos humanos en sus reglamentos internos.

En lo que corresponde a los artículos de la Constitución local vinculados con los derechos de las comunidades indígenas, la CDHDF aportó elementos para acreditar que la Asamblea Constituyente realizó el proceso de consulta indígena, y que por esa razón no se configura la invalidez alegada por la PGR.

De forma enfática, la CDHDF también incluyó elementos importantes a favor de la constitucionalidad del juicio de restitución obligatoria, que es una herramienta que permitirá a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y no cumplidas por las autoridades. Ello sin que se viole la competencia de la CNDH, pues el recurso de inconformidad es complementario y está a disposición de las víctimas en caso de que tengan alguna inconformidad en contra de las instituciones locales.

Como último tema para la discusión de fondo, la CDHDF proporciona insumos para defender la constitucionalidad del artículo octavo transitorio de la Carta Magna local, ya que no es contrario a la Constitución federal el hecho de que la Asamblea Constituyente haya incorporado una disposición que previera la continuación de la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la ciudad antes de la entrada en vigor de la Constitución local, siempre que no se opongan a esta última, pues esta condición favorece que el texto constitucional local conserve su superioridad sobre el resto de la legislación que ya emitió la Asamblea Legislativa, la cual tendrá que ser armónica con los nuevos preceptos constitucionales.

En la parte final del documento se solicita a la SCJN la instrumentación de un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta porque un debate sobre nuestras garantías y sobre las obligaciones de las autoridades para su protección y garantía nos involucra a todas y todos, y no sólo a las partes que intervienen en el litigio.

Todo lo anterior se acompañó de las pruebas que se estimaron pertinentes, con el fin de generar convicción entre las y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, quienes habrán de pronunciarse sobre el alcance de las definiciones y obligaciones que en materia de derechos humanos se han reconocido en la Constitución Política de la Ciudad de México. D

NOTA

1 Para conocer el escrito en su totalidad puede consultarlo en la página de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, disponible en <http://bit.ly/2nrGFIM>, página consultada el 28 de marzo de 2017.



En la CDHDF *cuidamos tus derechos*

La CDHDF acompañó movilizaciones en contra de discriminación a migrantes

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) acompañó las marchas realizadas el pasado 12 de febrero contra la discriminación a personas migrantes mexicanas en Estados Unidos, las cuales confluyeron en las inmediaciones del Ángel de la Independencia, con el propósito de acompañar y monitorear su desarrollo.

De igual forma solicitó a autoridades capitalinas garantizar los derechos de manifestación y libertad de expresión en las movilizaciones efectuadas en la Ciudad de México.

A través de la emisión de medidas precautorias, este organismo público autónomo requirió a la Secretaría de Seguridad Pública capitalina y a la Subsecretaría de Gobierno local garantizar el derecho a la libertad de expresión de las personas que habitan y transitan en la capital del país, durante las movilizaciones convocadas por diversas organizaciones civiles y académicas, las cuales partieron del Auditorio Nacional y del Hemiciclo a Juárez, con dirección al Ángel de la Independencia.

La CDHDF conminó a las autoridades a salvaguardar los derechos de manifestación y libertad de expresión de las personas que decidieron participar en las convocatorias realizadas.

En el marco de sus atribuciones de defensa y protección de derechos humanos, esta Comisión continuará el acompañamiento y monitoreo de movilizaciones que se efectúen en la capital del país. D



Fotografía:Ernesto Gómez/CDHDF.

Campaña #friwalls, en defensa de las personas migrantes

Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.



Para proteger y visibilizar los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se suma a la campaña #friwalls, promovida por organizaciones de la sociedad civil e instancias internacionales, con el propósito de impulsar la inclusión social y promover la interculturalidad a través de la intervención artística del espacio público con imágenes en muros en al menos 15 espacios urbanos, con el mensaje traducido "Libre, sin Muros".

En conferencia de prensa realizada en el Senado de la República, la ombudsperson capitalina, Perla Gómez Gallardo, anunció que este organismo creará una relatoría para la atención de personas migrantes a su paso por la capital del país.

Explicó que localmente se pueden hacer *santuarios* o corredores humanitarios, donde se brinde atención y apoyo a estas personas desplazadas de sus lugares de origen para borrar de sus rostros la angustia que les implica migrar en condiciones inciertas y peligrosas.

Al respecto, la presidenta de la CDHDF enfatizó: "Tenemos una corresponsabilidad como instituciones defensoras de derechos humanos de visibilizar a las personas migrantes, de empoderarlas y de no olvidarlas en este contexto que nos involucra a todas y a todos".

La directora de Sin Fronteras, I. A. P. y consejera de la CDHDF, Nancy Pérez García, afirmó que se han recrudecido las violaciones de derechos humanos y la violencia de forma masiva contra migrantes, no sólo en Estados Unidos sino en todo el mundo, por lo que urgió a cambiar el discurso de odio.

En tanto, el representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Jan Jarab, al indicar que esta problemática no es un tema nuevo, consideró necesario tener mayor conciencia ciudadana sobre el fenómeno migrante que se ha exacerbado con violencia, discriminación y racismo en algunos países.

El representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Mark Manly, indicó que en los últimos cinco años se ha registrado un aumento de 1 067% en el número de personas refugiadas en nuestro país, 90% de las cuales proviene de Centroamérica. Ante la nueva dinámica migratoria externó su preocupación, ya que se estima que en 2017 México podría recibir a 20 000 personas que soliciten protección como refugiadas.

La senadora por el Partido del Trabajo y presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios, Layda Sansores San Román, expuso que esta campaña de difusión es para exhortar a la ciudadanía a tomar conciencia de las personas migrantes a través del arte, con la finalidad de cambiarles la concepción de que las y los migrantes son un problema.

A nombre de diversos albergues co-convocantes, la coordinadora de Casa Tochan, Gabriela Hernández, dijo que se ha construido una red de trabajo y apoyo para las y los hermanos migrantes. Agregó que con el mensaje del arte se promueve su inclusión en espacios públicos y para que la gente reflexione sobre este fenómeno social.

El director de NOOX Galería, Sergio Vallejos, expuso que es un buen momento para reforzar el trabajo contra la violencia y el racismo que enfrentan migrantes, a través del arte que mueve conciencias, formas y actitudes con imágenes en muros públicos en al menos 15 espacios urbanos, con el mensaje traducido "Libre, sin Muros". D

La información de la convocatoria y del micrositio de la campaña #friwalls puede consultarse en las siguientes direcciones: <https://media.wix.com/ugd/761701_e5d80a3a097743e19ec1e9d0c909051d.pdf> y <https://fri.mx>.

Acompaña CDHDF registro de nacimiento de hijo de madres lesbianas, luego de la negativa de un juez del Registro Civil

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) acompañó la inscripción del registro de nacimiento de un bebé nacido del matrimonio de dos mujeres, a quienes el juez 40 del Registro Civil les negó dicho registro y, en consecuencia, el reconocimiento del derecho humano del bebé a la identidad, con lo cual incumplió su responsabilidad de garantizar el principio del interés superior de la niñez.

La Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes –en su artículo 19– garantiza a las niñas y niños el derecho de contar con un nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y que además se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente.

La CDHDF tuvo conocimiento del caso cuando las madres del niño manifestaron que el juez Juan Salazar Acosta, titular del Juzgado 40 del Registro Civil de la delegación Iztapalapa, se negó a realizar la inscripción del nacimiento de su hijo requiriéndoles de manera insistente la presentación del padre biológico, a pesar de que presentaron la documentación comprobatoria de que había sido concebido por una de las dos madres a través de inseminación artificial; asimismo, les solicitó el certificado de nacimiento expedido por la instancia médica respectiva y su acta de matrimonio civil, documentación que le presentaron en su momento.

Al analizarse el caso, se consideró que en su actuación el juez del Registro Civil incurrió en las siguientes situaciones: violó el derecho humano a la identidad (derecho llave para el ejercicio de otros derechos humanos como el de la salud y seguridad social); e incurrió en un acto de discriminación al no existir razones jurídicas que justificaran su negativa y a que se trataba de un niño hijo de mujeres con orientación sexual distinta a la heteronormada. Al respecto, personal de la Cuarta Visitaduría General de la CDHDF acompañó a las madres y a su hijo ante la Dirección General del Registro Civil para requerir a la autoridad responsable que se realizara el registro de nacimiento del niño y a que se les garantizara la expedición de la copia certificada del acta de nacimiento respectiva.

Ello se logró a partir de una buena coordinación con autoridades de la Consejería Jurídica del Gobierno de la Ciudad de México que mostraron disposición para atender la problemática y generar herramientas que permitan estandarizar los procesos de registro de infantes en toda la ciudad. D



Fotografía: Verónica López/CDHDF.

Verifican derechos humanos en el Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan

Por tercer año consecutivo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) entregó más de 200 pares de zapatos y calcetines a mujeres en situación de reclusión, recolectados durante la campaña *Tus pies son los míos, caminemos juntos*.

A través de su Segunda Visitaduría General este organismo llevó a cabo la tercera edición de esta campaña, con el objetivo de contribuir con la generación de condiciones que posibiliten a estas mujeres la realización de sus actividades cotidianas y prevenir enfermedades.

Gracias a las donaciones realizadas por la vicepresidenta de la Comisión Especial de Reclusorios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Rebeca Peralta León; del secretario de Desarrollo Social de la Ciudad de México, José Ramón Amieva Gálvez; de la secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades capitalina, Rosa Isela Rodríguez Velázquez, y del subsecretario del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, Hazael Ruiz Ortega, además de organizaciones civiles y sociales, compañeras y compañeros de la CDHDF, 207 internas del Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan recibieron un par de zapatos y calcetines.

Posterior a dicha entrega, personal de este organismo verificó las condiciones de los dormitorios donde habitan las mujeres que viven con alguna discapacidad psicosocial, así como los espacios donde reciben atención médica y farmacológica.

Dichas acciones forman parte de las actividades que realiza la CDHDF de manera cotidiana, para garantizar el goce efectivo e irrestricto de los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad psicosocial. D



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.



CONVOCATORIA

Con el propósito de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada; a presentar artículos inéditos para su publicación en la revista electrónica semestral de investigación aplicada en derechos humanos: *Métodhos*, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"
Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"
Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos.

TERCERA. "Líneas de investigación"
Para conocer las líneas de investigación en las que puede basar su artículo, consulte la versión completa de esta Convocatoria.

CUARTA. "Criterios de selección"
Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

QUINTA. "Requisitos de presentación de artículos"
Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SEXTA. "Presentación de artículos"
Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SÉPTIMA. "Plazo de presentación"
Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes del cierre de cada edición, y cuya dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

OCTAVA. "Selección de artículos"
Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

NOVENA. "Propiedad intelectual"
El envío de artículos para su dictaminación correspondiente, implica la autorización de las y los autores para su publicación.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *Métodhos*,
consulte la página web http://revistametodhos.cdhdf.org.mx/ y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2207,
o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx



En la CDHDF
cuidamos tus derechos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte
Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

Sur
Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Oriente
Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién
Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833







